

Der Planungswertausgleich (PWA) - Analyse der finanz-
politischen Möglichkeiten und Grenzen unter besonderer
Berücksichtigung seiner praktischen Realisierbarkeit.

Dissertation vorgelegt dem Fachbereich Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-
Universität in Mainz zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften (Dr. rer.pol.).

Diplom-Volkswirt Wolfgang Schnorr
Mainz 1978

1979

Der Planungswertausgleich (PWA) - Analyse der finanz-
politischen Möglichkeiten und Grenzen unter besonderer
Berücksichtigung seiner praktischen Realisierbarkeit.

Dissertation vorgelegt dem Fachbereich Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-
Universität in Mainz zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften (Dr. rer.pol.).



Diplom-Volkswirt Wolfgang Schnorr
Mainz 1978



Erstberichterstatter : Prof. Dr. Otto Gandenberger
Zweitberichterstatter : Prof. Dr. Kurt Schmidt
Tag der mündlichen Prüfung: 5. Februar 1979

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde größtenteils in den Jahren 1975 und 1976 verfaßt, einer Zeit also, in der die geforderte Einführung des Planungswertausgleichs (PWA) lebhaft diskutiert wurde und die Entscheidung über seine Verwirklichung noch völlig offen war. Mittlerweile ist die Novelle zum Bundesbaugesetz (BBauG) am 1. Januar 1977 in Kraft getreten, ohne daß darin ein PWA enthalten ist.

Dieses Ergebnis ist nicht zuletzt eine Folge der politischen Konstellation in Bund und Ländern. So kann aus den einschlägigen Äußerungen mancher Politiker entnommen werden, daß damit noch keineswegs eine endgültige Entscheidung über den PWA gefallen ist. Die Fragen, die der PWA lösen wollte, bleiben daher offen und werden auch weiterhin diskutiert werden. Deshalb bleibt der Gegenstand der Arbeit aktuell.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Der Planungswertausgleich (PWA) - Worthölse oder Wunderwaffe?	1
<u>I Grundlagen eines PWA</u>	5
1. Abgrenzung des Untersuchungsgegen- standes	5
2. Die Ziele des PWA	14
a) Die verteilungspolitische Ziel- komponente	15
b) Die allokatiospolitische Ziel- komponente	21
c) Die fiskalische Zielkomponente	28
3. Die Determinanten der Bodenwertent- wicklung	29
4. PWA und Äquivalenzprinzip	33
5. Exkurs : Der Wertausgleichsgedanke im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)	38
<u>II Die öffentliche Einflußnahme auf die Bodennutzung</u>	40
1. Der Baubodenmarkt ohne Planung (Baufreiheit)	40
2. Der Baubodenmarkt bei Planungszwang (planungsrechtliches Bauverbot)	42
a) Der Bodenwert vor Beginn der Planung	42
b) Der Verknappungseffekt der Planung	45
c) Konsequenzen für einen realistischen PWA	49
d) Zur Kausalität der Bemessungsgrund- lage	53
<u>III Die Bewertung als Kardinalproblem des PWA</u>	59
1. Die prinzipiellen Möglichkeiten zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage	59
2. Die Bewertung bei (erstmaliger) Ein- führung des PWA	61
a) Der qualitative Aspekt	61
aa) Die Abspaltung der planungsbe- dingten Bodenwertänderung	61

ab) Die Bestimmung des eigenen Kapital- und Arbeitseinsatzes	63
ac) Der Erschließungsbeitrag	66
ad) Der Einfluß der Geldentwertung	70
b) Der zeitliche Aspekt	74
ba) Der Zeitpunkt des Anfangswertes	74
bb) Der Zeitpunkt des Endwertes	78
c) Der quantitative Aspekt	82
ca) Der Anfangswert	83
cd) Der Endwert	88
d) Der räumliche Aspekt	89
3. Die Bewertung bei Existenz eines PWA	91
a) Der Anfangswert	91
b) Der Endwert	93
4. Die Bodenbewertung bebauter Grundstücke	100
5. Ergebnis	103
IV <u>Alternative Ansätze zur praktischen Ausgestaltung und organisatorischen Handhabung des PWA</u>	108
1. Möglichkeiten der Bewertungsvereinfachung	108
a) Die Selbstveranlagung	108
b) Die Anknüpfung an die Einheitsbewertung	110
2. Die Regelung der Zahlungspflicht	112
a) Der Fälligkeitszeitpunkt des PWA	112
b) Die Verzinsungspflicht	114
3. Die Höhe des Abschöpfungssatzes	116
4. Die Integration des PWA in das allgemeine Abgabensystem	121
V <u>Die Eignung des PWA als kommunale Einnahmequelle</u>	122
1. Die Voraussetzung von Einnahmeüberschüssen	122
2. Kriterien einer Gemeindesteuer	124
a) Der Grundsatz der Stetigkeit der Einnahmen	124
b) Der Grundsatz der Äquivalenz und Radizierbarkeit	125

	Seite
c) Der Grundsatz der Fühlbarkeit	128
d) Der Grundsatz der räumlichen Gleich- mäßigkeit	129
3. Die Folgen der kommunalen Ertragshoheit	131
VI <u>Der Einfluß der Überwälzung auf die Ziel- konformität des PWA</u>	134
1. Die Beurteilung der Überwälzbarkeit	134
2. Die Folgen für die allokatiospolitische Zielsetzung	141
3. Die Folgen für die distributive und fiskalische Zielsetzung	143
4. Die sozial- und vermögenspolitischen Nebenwirkungen des PWA	144
VII <u>Zusammenfassung</u>	146
Literaturverzeichnis	

Der Planungswertausgleich (PWA) - Worthülse
oder Wunderwaffe?

In der seit ca. zehn Jahren wieder neu entfachten Diskussion über eine Reform der Bau- und Bodenordnung, die ihren politischen Niederschlag primär in dem 1971 verabschiedeten Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) sowie mehreren Gesetzentwürfen¹⁾ zur Änderung des Bundesbaugesetzes (BBauG) fand, geht es in einem der Kernpunkte um das besondere gesellschaftspolitische Ärgernis der Bodenwertänderungen im Gefolge der kommunalen Planungsaktivität, vor allem soweit dadurch Art und Ausmaß der baulichen Bodennutzbarkeit determiniert werden.

Ihren vorläufigen Abschluß fand diese Auseinandersetzung mit dem Inkrafttreten der Novelle zum Bundesbaugesetz am 1. Januar 1977²⁾, die auch infolge parteipolitischer Gründe keinen PWA beinhaltet.

Eines der am heftigsten umstrittenen Instrumente zu einer Bewältigung dieses bodenpolitischen Problemkreises stellte der PWA dar. Dabei handelt es sich in der Sache keineswegs um einen völlig neuen Vorschlag; vielmehr war ein PWA bereits zentraler Bestandteil im Entwurf eines Bundesbaugesetzes, der 1956 von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für

-
- 1) Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 23.12.1973, o.O., (Referentenentwurf) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Bundestags-Drucksache 7/2496 vom 23.08.74 Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundestags-Drucksache 7/4793 vom 23.02.76
 - 2) Vgl. z.B.: Gaentzsch, G., Bundesbaugesetz '77 - Kommentar zu den novellierten Teilen des BBauG mit systematischer Einführung in die Rechtsänderungen und das Überleitungsrecht, 3. Aufl., Köln 1977

Wohnungsbau vorgelegt wurde¹⁾. Nicht zuletzt aufgrund der Bedenken des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung²⁾ wurde dieser PWA nicht im BBauG vom 23.6.1960 verwirklicht, wohl aber die empfohlene Baulandsteuer³⁾ (Grundsteuer C), die allerdings bereits zum 1.1.1963 ersatzlos wieder aufgehoben wurde⁴⁾.

Geradezu charakteristisch für die Bodenpolitik ist die sehr enge Verflechtung und die teilweise Überlagerung von rechtlichen, städteplanerischen, administrativen, wirtschafts- und finanzpolitischen sowie gesellschaftlichen Aspekten. Je nach Ausgangsposition kommen daher häufig höchst unterschiedliche Aussagen zustande.

Besonders die Auseinandersetzung über Inhalt und Grenzen des Eigentumsbegriffes als zentraler Bestandteil jeglicher Bodenpolitik, läßt nicht selten interessen-

-
- 1) Vgl. Entwurf eines Baugesetzes vom 2. März 1956, aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Köln, o.J. (1956), S. 76 ff.
Entwurf eines Baugesetzes - Begründung - aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Bonn, o.J. (1958), S. 147 ff.
Eine tabellarische Übersicht der wichtigsten Vorschläge seit 1950 beinhaltet: Bielenberg, W., Vergleichende Gegenüberstellung der Vorschläge zur Erfassung planungs- und infrastrukturbedingter Bodenwerterhöhungen (in zeitlicher Reihenfolge), in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, 23. Jg. (1974), S. 1 ff.
 - 2) Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Bonn, o.J. (1958), S. 47 ff.
 - 3) Vgl. ebenda, S. 67 ff.
 - 4) Vgl. Troll, M., Grund und Boden - Politik und Steuern, Heidelberg 1972, S. 160 ff.

politisch und ideologisch fixierte Vorstellungen in einer der sachlichen Diskussion nicht förderlichen Weise in den Vordergrund treten. Dies gilt auch und gerade für den PWA.

Die Skala der Stellungnahmen reicht von der Klassifizierung als "Jahrhundertwerk"¹⁾ bis zum Vergleich mit einem Pferdehändler, "der eine Schindmähre als Paradepony verkauft".²⁾ Aufgabe der folgenden Untersuchung soll es daher sein, aus ökonomischer Sicht begründete Aussagen im positiv theoretischen Sinn abzuleiten, hinsichtlich der mit der Konzipierung und Verwirklichung des PWA verbundenen Probleme. Das Schergewicht liegt also nicht auf einer rein theoretisch-abstrakten Darstellung, vielmehr geht es um die wirtschafts- und vor allem finanzpolitisch fundierte Beurteilung des PWA als Instrument zur Realisierung bestimmter Ziele. Insofern wird die zum gleichen Thema verfaßte Arbeit von J.R. Hansen ergänzt, der vorwiegend modelltheoretisch argumentiert.³⁾ Im Vordergrund sollen hier die Schwierigkeiten stehen, die prinzipiell mit der konkreten Durchführung eines PWA verknüpft sind, und nicht einzelne PWA-Modelle. Dies schließt nicht aus, bestimmte Vorschläge im Einzelfall sehr genau zu überprüfen, um deren Implikationen zu verdeutlichen. Wie noch zu zeigen sein wird, offenbaren sich nämlich die kritischen Punkte eines PWA oftmals erst im Detail.

Anlehnend an den heutigen instrumental orientierten Steuerbegriff⁴⁾, wonach primär der Erfolg einer steuerlichen Maßnahme für deren Rationalität bestimmend ist, soll gezeigt werden, ob und inwieweit der PWA unter

1) Der Spiegel, 29. Jg. (1975), H. 29, S. 29

2) Krause, K.P., Was die Bodenreformer bewußt verschweigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.10.1975, Nr. 229, S. 13

3) Vgl. Hansen, J.R., Der Planungswertausgleich - Zur Problematik einer Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen, Frankfurt, Zürich 1975

4) Vgl. Neumark, F., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 132

wirklichkeitsnahen Bedingungen ein objektiv geeignetes Instrument zur Verwirklichung der von ihm angestrebten Ziele darstellt. Eine Beschränkung ist insofern unumgänglich, als überwiegend ökonomische Beurteilungsmaßstäbe angewendet werden, gelegentliche Überschneidungen mit benachbarten Bereichen jedoch nicht völlig zu vermeiden sind. Soweit öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen von Bedeutung sind, werden diejenigen der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegt.

Zunächst werden im ersten Kapitel grundsätzliche Fragen eines PWA erörtert. Die wichtigen Beziehungen zwischen Bodenwert und städtebaulicher Planung, auf deren Basis der PWA konzipiert ist, sind Gegenstand der Analyse im zweiten Abschnitt. Die beiden folgenden Kapitel beschäftigen sich ausführlich mit der Erörterung der ganz konkreten Abgrenzungsfragen, die bei der Durchführung eines PWA in der Praxis gelöst werden müssen. Daran schließt sich eine Untersuchung der Rationalität der fiskalischen Zielkomponente an. Der letzte Abschnitt enthält die Diskussion der Zielwirksamkeit des PWA unter besonderer Berücksichtigung der Überwälzungsproblematik.

I. Grundlagen eines PWA

1. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Eine unerläßliche Grundvoraussetzung für einen PWA ist das Privateigentum an Grund und Boden. Nur in diesem Fall existiert das Spannungsverhältnis zwischen der öffentlichen Planungsmaßnahme einerseits und der ihr zugeschriebenen Bodenwertänderung mit spezifisch privatem Charakter andererseits. Diese Annahme wird daher im weiteren Verlauf der Arbeit stets als erfüllt angesehen.

Im Zusammenhang mit dem PWA geht es dabei nicht um den gesamten Grund und Boden schlechthin, sondern lediglich um den relativ kleinen Teil der jetzt oder in naher Zukunft baulich nutzbaren Bodenfläche; Boden in seiner Funktion als "zivilisatorisch genutzte(n) Fläche" im Gegensatz zur "Naturfläche"¹⁾. Unter Bauboden bzw. Bauland wird der durch die Planung zur Bebauung jeglicher Art bestimmte und durch öffentliche Maßnahmen erschlossene Boden verstanden.²⁾ Die Erschließung von Baugebieten, die grundsätzlich der Gemeinde obliegt (§ 123 BBauG), beinhaltet vor allem die Bereitstellung der Einrichtungen, die für die bauliche Nutzung des Baugebietes unentbehrlich sind, wie insbesondere der örtlichen Verkehrs- und Grünanlagen sowie der Versorgungs- und Entwässerungs-

-
- 1) Brösse, U., Flächenbeanspruchung, Flächenkoeffizient und Wachstum, in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, 90. Jg. (1970), S. 530
 - 2) Vgl. Risse, W.K., Grundzüge einer Theorie des Baubodenmarktes, Bonn 1974, S. 24

anlagen.¹⁾ Bereits hier wird deutlich, daß neben die Planung die Erschließung als ihre Durchführung treten muß, um die vorgesehene bauliche Nutzung tatsächlich zu ermöglichen.

Zur Baulandfläche zählt nicht nur das durch erstmalige Umwidmung von "jungfräulichem Boden"²⁾ gewonnene Land, sondern dazu gehören auch die bebauten Grundstücke, deren zulässige Nutzungsintensität (horizontal: z.B. durch Ausbau, vertikal: z.B. durch Aufstockung) und / oder Nutzungsart (z.B. Genehmigung von gewerblicher Nutzung) durch die Planung geändert wird.³⁾

Kommt es infolge derartiger planerischer Maßnahmen zu Bodenwertänderungen, liegen die für einen PWA notwendigen beiden Anknüpfungspunkte vor; einmal der Planungsvorgang (Zulassung bzw. Änderung der Baunutzbarkeit) und zum anderen die dadurch induzierte Bodenwertänderung.

Neben dem beschriebenen Bauland muß auch noch dessen Vorstufe, das Bauerwartungsland als der mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zukunft baulich nutzbare Boden, berücksichtigt werden.

Der weitaus größte Teil der Bodenfläche, nämlich rund 90 % im Bundesdurchschnitt im Jahr 1973,⁴⁾ die überwiegend land- und forstwirtschaftlich genutzt werden, bleibt damit außerhalb der Betrachtung. Daraus darf aber nicht gefolgert werden, die Baulandproblematik sei nur von

1) Vgl. z.B.: Dieterich, H., Koch, J., Bauleitplanung - Recht und Praxis, Stuttgart 1977, S. 170 ff.

2) von Nell-Breuning, O., Der Planungswertausgleich (PlWA), in: Grundsatzungsfragen der Baugesetzgebung, Bonn, o.J. (1958), S. 25 (im folgenden zitiert als Aufsatz 1)

3) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 40

4) Vgl. Raumordnungsbericht 1974, Bundestags-Drucksache 7/3582, S. 47 f.

untergeordneter, peripherer Relevanz. Die obige Angabe stellt eine Globalgröße dar und macht keine Aussage über die regional höchst differenzierte Verteilung von Baulandangebot und -nachfrage.¹⁾ Innerhalb der Verdichtungsräume ist zusätzliches Bauland häufig nicht nur relativ, sondern auch absolut knapp. "Nicht die quantitative Größenordnung verursacht das Bodenproblem, sondern seine qualitative Seite."²⁾

Ebenso wie das Vorhandensein von Privateigentum muß auch die Existenz der Planung als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Nicht untersucht wird daher die vorgelagerte Frage nach der Notwendigkeit der Planung und ihrer optimalen Ausgestaltung³⁾.

Unter Planung wird in der vorliegenden Arbeit die rechtsverbindliche Festlegung der zulässigen baulichen Nutzung nach Art und Intensität verstanden.⁴⁾ Nach der Terminologie von § 162 BBauG handelt es sich um die in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fallende Bauleitplanung, die sich in der Regel aus dem Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und dem Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan) zusammensetzt.

Damit liegen die beiden konstitutiven Merkmale für einen PWA fest:

1. die verbindliche Festsetzung der Bodennutzung durch die Planungsmaßnahme
2. die dadurch induzierte Wertänderung der beplanten Grundstücke.

1) Eine umfassende Darstellung aller Besonderheiten des Baubodenmarktes gibt die bereits zitierte Arbeit von Risse.

2) Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, Hamburg 1973, S. 30

3) Vgl. z.B.: Daub, M., Bebauungsplanung, Theorie - Methode - Kritik, 4. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1977

4) Vgl. demgegenüber Hansen, J.R., a.a.O., S. 1 f

Notwendige und hinreichende Bedingung ist die gleichzeitige Erfüllung beider Kriterien.

Inwieweit von dem implizit postulierten Kausalzusammenhang zwischen den beiden Merkmalen ausgegangen werden kann, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

Der PWA wird definiert als ein zweiseitiges Ausgleichsinstrument, das durch vollständige oder teilweise Abschöpfung bzw. Erstattung die positiven bzw. negativen Bodenwertänderungen kompensiert, die auf eine durch die Planung herbeigeführte Änderung der zulässigen Bodennutzung zurückzuführen sind.¹⁾

In diesem Zusammenhang zählen zur Planung in erster Linie die Umwidmung von landwirtschaftlicher zu baulicher Bodennutzung sowie die Erweiterung (Höherzonung) oder die Beschränkung (Herabzonung) bzw. der Entzug der zulässigen Baunutzbarkeit. Darunter sind auch jene inhaltlich gleichen Fälle zu subsumieren, in denen eine Nutzungsänderung durch Ausnahme oder Befreiung ermöglicht wird, ohne daß im formalen Sinn damit ein Planungsvorhaben verbunden ist.

Demgemäß kann sich der PWA sowohl auf werdendes, noch unbebautes Bauland als auch auf bereits bebaute, aber neu beplante Grundstücke erstrecken.

Durch seine Verknüpfung mit dem Planungsvorgang ist der PWA im Prinzip als einmaliges Instrument konzipiert, was allerdings eine mehrmalige Anwendung auf das gleiche Grundstück nicht ausschließt, wenn bzw. im Laufe der Jahre die Nutzungsmöglichkeit revidiert wird. In diesen Fällen spielt nicht zuletzt der Fälligkeitszeitpunkt des PWA eine wichtige Rolle, wenn z.B. die Frage nach der Vergütung für den Entzug einer noch nicht durch Bebauung realisierten Baunutzbarkeit zu entscheiden ist.

1) Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S. 47
Hansen, J.R., a.a.O., S. 3 ff. sowie die dort angegebene Literatur

Auch aus der Einmaligkeit des PWA resultiert sein in mehrerer Hinsicht partieller Charakter: nur die zeitlich und sachlich fixierten, in einem bestimmten räumlichen Bereich anfallenden Bodenwertänderungen werden erfaßt. Unter Berücksichtigung der Ähnlichkeit mit der Wertzuwachsbesteuerung¹⁾ läßt sich die auf eine Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen zielende Seite des PWA (auch als "Planungsgewinnabgabe"²⁾ bezeichnet) formal als eine prinzipiell einmalige und spezielle Wertzuwachssteuer verstehen, die allein auf den planungsbedingten Wertzuwachs beim Vermögensgut Boden zugreift. Hier zeigen sich gewisse Gemeinsamkeiten in Form, aber auch Intention mit der 1948 im Rahmen des Lastenausgleichs erhobenen Kreditgewinn- und Hypothekengewinnabgabe.³⁾

Im Unterschied zur allgemeinen finalen Bodenwertzuwachsbesteuerung ist hier der Ansatzpunkt letztlich kausaler Natur, da nur der infolge besonderer Umstände (Planung) bedingte Zuwachs der Bestandsgröße Bodenwert (B) mit der Dimension $\frac{\Delta B}{\Delta t}$ die Bemessungsgrundlage darstellt.⁴⁾ Diese muß sowohl die durch Verkauf realisierten als auch die nicht realisierten Bodenwertänderungen umfassen, da es sich beim PWA um ein eigenständiges

-
- 1) Vgl. Kolms, H., Finanzwissenschaft III, Besondere Steuerlehre, 3. Aufl., Berlin, New York 1976, S. 103 ff. von Nell-Breuning, O., Steuerrechtliche Vorschläge zur Erfassung des Bodenwertzuwachses, in: Bundesbaublatt, H. 10 (1972), S. 459 ff.
Nöll von der Nahmer, R., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, Spezielle Steuerlehre, Köln und Opladen 1964, S. 69
 - 2) Haller, H., Grundsätzliches zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen, in: Kredit und Kapital, 6. Jg. (1973) S. 289
Hansen, J.R., a.a.O., S. 5
 - 3) Vgl. Kolms, H., Finanzwissenschaft III, a.a.O., S. 113 ff. Nöll von der Nahmer, R., Band 2, a.a.O., S. 40 ff.
 - 4) Hierbei handelt es sich um die Veränderung einer Bestandsgröße, vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 23

Instrument zur Realisierung spezifischer Ziele handelt, für das die Kontroverse um den Einkommenscharakter der unrealisierten Bodenwertsteigerungen weitgehend ohne Belang ist.¹⁾ Analog ließe sich die andere Seite des PWA zur Vergütung der negativen planungsbedingten Bodenwertänderungen formal als negative Wertzuwachssteuer im obigen Sinne deuten.

Im Gegensatz zu einer teilweise verwendeten Definition, erstreckt sich die Bemessungsgrundlage nicht auf solche Bodenwertänderungen, die "im Zusammenhang mit Aufschließungsmaßnahmen"²⁾ - oder allgemeiner infolge von Infrastrukturinvestitionen - entstehen.³⁾ Unter diesen Maßnahmen wurden bspw. im Gesetzentwurf der Hauptkommission bestimmte Veränderungen der lokalen Infrastruktur enumeriert, wie der Bau von Fernstraßen, Eisenbahnanlagen und Bahnhöfen, die Errichtung öffentlicher Nahverkehrssysteme, die Herstellung von Grünanlagen usw.⁴⁾

-
- 1) Vgl. zur grundsätzlichen Diskussion dieser Problematik: Haller, H., a.a.O., S. 255 ff.
Gandenberger, O., Lläuft die Besteuerung von Wertzuwachsen auf eine Doppelbelastung hinaus?, in: Kredit und Kapital, 7. Jg. (1974), S. 129 ff.
Gutachten über Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1976, S. 18 ff. (im folgenden zitiert als Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung)
Krause-Junk, G., Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, in: Wirtschaftsdienst, 54 Jg. (1974), S. 289 ff.
 - 2) von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 22
 - 3) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 2, 35 f., Hansen macht jedoch keine näheren Angaben, wie er sich eine Abgrenzung vorstellt.
 - 4) Vgl. Entwurf eines Baugesetzes, a.a.O., S. 77

Ein derart weit gefaßter PWA wäre also auch unabhängig von planungsrechtlichen Veränderungen immer dann zu erheben, wenn bestimmte öffentliche Investitionen die Bodenwerte beeinflussen. Dieser extensiven Auslegung wird hier nicht gefolgt, da ansonsten die von den Zielen gebotene Begrenzung zum Teil überschritten würde und außerdem enorme Abgrenzungsprobleme einer praktischen Erfassung infrastrukturbedingter Bodenwertänderungen entgegenstehen.¹⁾

Dazu steht nicht notwendig im Widerspruch, daß in der Realität der Rechtsakt der Planung und deren zeitlich verschobene Durchführung in Form der Erschließung eng miteinander verknüpft und in ihrem Einfluß auf den Bodenwert kaum voneinander zu trennen sind.²⁾ Beide Faktoren, die lediglich die zwei Seiten des gleichen Vorgangs bilden, bedingen sich gegenseitig. Die betroffenen Wirtschaftssubjekte werden die Durchführung der Planung in ihren Erwartungen stets antizipieren müssen, da andernfalls i.a. die zulässige Nutzung faktisch nicht realisiert werden könnte. Soweit sich die Vorwegnahme der konkreten Planungsverwirklichung in der Bemessungsgrundlage niederschlägt, wird diese Bodenwertkomponente von einem PWA nach der hier zugrundeliegenden Definition erfaßt.

Hinter diesem Verhalten der Wirtschaftssubjekte steht nicht mehr als die allgemeine Erkenntnis der Entscheidungstheorie, nach der sich letztlich alle handlungs-

1) Vgl. Halstenberg, F., Lenort, N., Rößler, H.G., Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, Gutachten über die Behandlung des Planungswertausgleichs in einem Bundesbaugesetz, Köln 1958, S. 59 ff Pohl, W., Planungsausgleich durch Abschöpfen der Bodenwertsteigerung, in: Der Städtetag, 7. Jg. (1954), S. 57 (im folgenden zitiert als Aufsatz 1)

2) Vgl. Janning, H., Bodenwert und Städtebaurecht, Grundlagen der Konstruktion und der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Konzeptionen zur Erfassung städtebaulich bedingter Bodenwertsteigerungen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1976, S. 98 f.

wirksamen Entscheidungen auf die Zukunft beziehen und somit auf der Grundlage von Erwartungsgrößen getroffen werden müssen.¹⁾

Eine ganz entscheidende gesellschaftspolitische Rahmenbedingung, deren weitreichende Konsequenzen nicht immer deutlich genug herausgestellt werden, ist der bau- und bodenrechtliche Hintergrund, von dem bei der Einführung des PWA auszugehen ist.

In Anbetracht der derzeit in der BRD real bestehenden Verhältnisse, wird in dieser Arbeit unterstellt, daß aus ökonomischer Sicht eine prinzipielle Baufreiheit praktisch nicht (mehr) existiert.²⁾ Auch von der Logik her erscheint diese Annahme zwingend, da sich Baufreiheit und der PWA definitionsgemäß gegenseitig ausschließen. Für die BRD bleibt festzuhalten, daß "dieser Zustand eines grundsätzlichen Bauverbots auf allen nicht beplanten Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile inzwischen spätestens seit dem BBauG erreicht"³⁾ ist, was in der Apostrophierung "planungsrechtliches Bauverbot"⁴⁾ recht treffend zum Ausdruck kommt. Faktisch wird damit eine bauliche Bodennutzung erst durch einen

1) Vgl. z.B.: Diederich, H., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, 4. Aufl., Stuttgart 1974, S. 54 ff.

2) Vgl. Möller, H., Der Boden in der politischen Ökonomie, Wiesbaden 1967, Sitzungsbericht der wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Band 6, Jg. 1967, Nr. 1, S. 26
Engelken, K., Ist der Planungswertausgleich verfassungswidrig?, in: Die öffentliche Verwaltung, 29. Jg. (1976), S. 13 ff. (im folgenden zitiert als Aufsatz 5)

3) Engelken, K., Zum Planungswertausgleich, - Zugleich zu den Zusammenhängen zwischen Bodenwert und Stadtplanung und zur Sozialbindung des Eigentums, in: Die öffentliche Verwaltung, 27. Jg. (1974), S. 363 f. (im folgenden zitiert als Aufsatz 1)

4) ebenda, S. 364

öffentlichen und mit hoheitlichem Zwang ausgestatteten Planungsakt möglich gemacht. Wer die Notwendigkeit der Planung bejaht, muß dies auch folgerichtig für deren Pendant, das Bauverbot, tun.

Für die ökonomischen Implikationen dieses Sachverhalts kann es dahingestellt bleiben, daß aus juristischer Perspektive die Baufreiheit als ein im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen immanenter Bestandteil des Bodeneigentums angesehen werden kann und es sich daher bei der Bauerlaubnis "nicht um die Neuverteilung eines Rechts, sondern um die Freigabe des Bauens aufgrund eines bereits vorher bestehenden Rechts"¹⁾ handelt oder, daß potentiell die Baufreiheit zwar vorhanden, ihre konkrete Realisierung aber durch die gesetzlichen Bestimmungen determiniert ist.²⁾

Unabhängig von derart subtilen Differenzierungen ist für die weitere Beurteilung der Grundsatz ausschlaggebend, wonach die bauliche Bodennutzung erst durch die Planung ermöglicht und dem Eigentümer jegliches Vorhaben verwehrt ist, das nicht dem Bebauungsplan entspricht. Dieser planungsrechtliche Hintergrund ist von essentieller Bedeutung für die Analyse der Frage, auf welchem Bodenniveau ein Ausgleich vorgenommen werden soll. Wie hoch muß der Basiswert sein, der dem Grundstückseigentümer in jedem Fall verbleiben soll? Stellt die landwirtschaftliche oder die bauliche Nutzbarkeit einer Bodenfläche die Grundnutzung dar³⁾, von der bei der Antwort auszugehen ist? Im Hinblick auf die Existenz des planungsrechtlichen Bauverbots erscheint es zwingend, außer bei Umzonungen eine nicht bauliche Grundnutzung zu unterstellen.

-
- 1) Maunz, T., Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung, 28. Jg. (1975), S. 5
 - 2) Vgl. Ernst, W., Planungs- und Baurecht, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Band II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2374
 - 3) Vgl. Pohl, W., Der Planungswertausgleich im System eines freiheitlichen Bau- und Bodenrechts, in: Grundeigentum und beuliche Ordnung, Bonn 1955, S. 39 (im folgenden zitiert als Aufsatz 2)

Wie die Antwort auch lautet, immer wird implizit ein Werturteil gefällt, das in maßgeblicher Weise von dem vorherrschenden Eigentumsverhältnis geprägt ist. Die Aufgabe einer positiven ökonomischen Analyse kann nur darin bestehen, aufzuzeigen, wie sich bestimmte Maßnahmen unter bestimmten Konstellationen wahrscheinlich auf den Erfüllungsgrad bestimmter Ziele auswirken. Die Zielauswahl selbst ist eine normative Entscheidung.

2. Die Ziele des PWA

Ausgehend von dem heutigen interventionistisch geprägten Steuerbegriff muß somit die Zielkonformität eines PWA analysiert werden. Daher soll in dieser Arbeit den bereits vorhandenen Rechtsfertigungsversuchen kein weiterer hinzugefügt werden; vielmehr wird der PWA als ein politisch vorgegebenes Instrument verstanden, dessen ökonomische Implikationen besonders im Hinblick auf die Zielerfüllung zu untersuchen sind.

Wie bereits erwähnt, überlagern sich typischerweise in einem PWA gesellschaftliche Interessen unterschiedlichster Art und Herkunft. Gerade deshalb ist eine gewisse Schematisierung und Verdichtung der teilweise stark differierenden und differenzierten Zielformulierung zu einigen wenigen Grundzielen unumgänglich.

Prinzipiell lassen sich die wesentlichen Vorstellungen auf drei verschiedene Zielkomplexe zurückführen. Vereinfachend kann man eine verteilungspolitische, eine allocationspolitische (bodenpolitische) und eine fiskalpolitische Komponente unterscheiden.¹⁾ Die Gewichtung

1) Vgl. die inhaltlich weitgehend ähnliche Gliederung bei: von Nell-Breuning, O., Abschöpfung der Bodenwertsteigerung nach dem Entwurf eines Bundesbaugesetzes, in: Bundesbaublatt, H. 5 (1952), S. 181 f. (im folgenden zitiert als Aufsatz 2)

der einzelnen Zielkomplexe ist freilich höchst kontrovers. Während teilweise der verteilungspolitisch motivierte allgemeine Vorteilsausgleich als einziges Hauptziel angesehen wird,¹⁾ wird andererseits die alloktationspolitische Bedeutung des PWA besonders in den Vordergrund gestellt.²⁾

a) Die verteilungspolitische Zielkomponente

Zur Gruppe der Verteilungsziele gehören die historisch am weitesten zurückreichenden und lange Zeit im Vordergrund stehenden Argumente, wonach aus ethischen und moralischen Gerechtigkeitserwägungen die nicht durch den eigenen Einsatz von Kapital und Arbeit herbeigeführte Bodenwertsteigerung als unverdient, mühe-los oder leistungslos anzusehen und daher abzuschöpfen sei.³⁾ Dieser Grundgedanke scheint auch u.a. in dem in der neueren Diskussion verwendeten "Windfall-Profit-Argument"⁴⁾ anzuklingen. Folgt man dieser Auffassung von der verteilungspolitischen Unerwünschtheit derartiger Wertzuwächse, so wäre konsequenterweise eine allgemeine Abschöpfung bzw. Wertzuwachsbesteuerung zu verlangen und gerade keine Beschränkung auf Wertsteigerungen bestimmter Art nur des Faktors Boden wie beim PWA.⁵⁾ Dies führt in den Bereich der aus vielerlei Gründen geforderten capital-gains Besteuerung, auf den hier nur verwiesen werden kann.⁶⁾

1) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 119 ff.

2) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 20, 63 ff.

3) Vgl. Hamán, U., Bodenwert und Stadtplanung, Deutsche und englische Ansätze zum Planungswertausgleich, Stuttgart 1969, S. 11 ff.

Vgl. zur politischen Bodenreformbewegung: Peters, K.H., Die Bodenreform - Ende eines Kompromisses, Hamburg 1971, S. 28 ff.

4) Gandenberger, O., a.a.O., S. 140

5) Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S. 49 f.

Hansen, J.R. a.a.O., S. 61 f.

Janning, H., a.a.O., S. 112 ff.

6) Vgl. z.B.: Ebneth, O., Die Besteuerung des Wertzuwachses, Ein theoretischer Ansatz im Rahmen der Einkommenbesteuerung, Baden-Baden 1978

Für diese Sonderbehandlung einzelner Bodenwertbestandteile lassen sich auch keine technisch-organisatorische Gründe anführen; vielmehr gilt genau das Gegenteil: die dadurch herbeigeführten Abgrenzungsprobleme bilden eine der Hauptschwierigkeiten des PWA. Daß dieses "Kriterium der Leistungsadäquanz"¹⁾ einen völlig neuen und nur sehr schwer operationalisierbaren Maßstab darstellt, sei hier nur am Rande vermerkt. Versteht man allerdings den PWA als Schritt in Richtung auf eine Verwirklichung der Schanzschen Reinvermögenszugangstheorie, so ist weniger die Art denn die Wertsteigerung als solche von ausschlaggebender Bedeutung.²⁾ Das Postulat der Gleichbehandlung gebietet aber auch in diesem Falle die generelle Erfassung der Kapitalgewinne (und Kapitalverluste), mindestens aber der gesamten Bodenwertänderung.³⁾

Weniger mit Werturteilen befrachtet klingt eine andere Begründung: die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen seien durch Leistungen des öffentlichen Sektors verursacht und daher als Sondervorteile an diesen abzuführen. So spricht die Bundesregierung von Bodenwertsteigerungen, "die lediglich durch städtebauliche Maßnahmen und Leistungen der Allgemeinheit bedingt sind"⁴⁾ und der zuständige Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von "durch Maßnahmen der Allgemeinheit bewirkten Bodenwertsteigerungen"⁵⁾. Bei diesem sogenannten Vorteilsausgleich wird also Äquivalenz/theoretisch argumentiert, d.h. ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung vorausgesetzt.⁶⁾ "Man unterstellt, die Allgemeinheit sei

1) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 113

2) Vgl. Ganderberger, O., a.a.O., S. 136

3) Vgl. Krause-Junk, G., a.a.O., S. 291

4) Bundestags-Drucksache 7/2496, S. 1

5) Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 2

6) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 123

die Urheberin der Bodenwertsteigerungen; aus diesem Grunde wird ihr der Rechtsanspruch auf diese Wertsteigerungen zuerkannt."¹⁾

Hierbei lassen sich zwei voneinander nicht immer deutlich trennbare Varianten unterscheiden. Einmal denkt man an die konkreten öffentlichen Aufwendungen und Vorhaben, durch die sich der Wert der anliegenden Grundstücke erhöhen kann. Diese Ausstattung eines Gebietes mit Infrastrukturinvestitionen im weiteren Sinne wird gelegentlich als Aufschließung bezeichnet, die die Begriffe Planung und Erschließung umfaßt.²⁾ Daß derartige öffentliche Infrastrukturinvestitionen wie bspw. der Bau eines Bahnhofs oder eines Kraftwerks infolge ihrer Umweltbelastung auch negativ auf den Bodenwert einwirken können, was analog zu entschädigen wäre, ist offensichtlich.

Abgesehen von den enormen praktischen Abgrenzungsschwierigkeiten dieser infrastrukturbedingten Bodenwertänderungen (besonders bei bebauten Gebieten), läßt sich ein prinzipieller Einwand erheben. Die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen werden keineswegs allein im Hinblick auf den Faktor Boden getätigt. Vielmehr kommt der daraus fließende Nutzen als Folge der Nichtausschließbarkeit auch den Faktoren Arbeit und Kapital zugute. Beispielsweise läßt sich vorstellen, daß der Bau einer leistungsfähigen Verkehrsverbindung in ihrem Einzugsgebiet eine Erhöhung der Einkommen möglich macht. Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, diese Bodenwertzuwächse steuerlich genau wie alle sonstigen Faktorerträge zu belasten, also z.B. der Einkommenssteuer zu unterwerfen.³⁾ Eine Sondermaßnahme wie der PWA kann daraus jedenfalls kaum abgeleitet werden.

1) von Nell-Breuning, O., Aufsatz 2, S. 182

2) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 1, S. 372

3) Vgl. Krause-Junk, G., a.a.O., S. 291 f.

Selbst wenn man diese steuerliche Lösung als nicht erwünscht und machbar ansieht¹⁾, ließe es sich vertreten, diese besonders privilegierten Nutznießer der öffentlichen Leistung im Sinne einer kostenmäßigen Äquivalenz anteilmäßig zu belasten. Diese Absicht wird in begrenztem Rahmen vom Erschließungsbeitrag (§ 127 BBauG) verfolgt und ist die Grundlage der Forderung nach einer sogenannten Infrastrukturkostenabgabe²⁾.

Die zweite Variante dieser Argumentation stellt die Beeinflussung der Bodenwerte durch den staatlichen Rechtsakt der Planfestsetzung (Zonung) als solchen in den Vordergrund. Indem nämlich die Gemeinde die bauliche Bodennutzung über die Bauleitplanung durch die verbindliche Festsetzung von Art und Umfang der Bau Nutzbarkeit in entschiedener Weise steuert, führe dies zu Bodenwertänderungen, die somit durch die städteplanerische Aktivität erst geschaffen werden.³⁾ Es geht also um die "durch Verleihung rechtlicher Nutzbarkeit"⁴⁾ entstandenen Bodenwertänderungen.

Da rational handelnde Wirtschaftssubjekte in ihren Überlegungen die Verwirklichung der geplanten Maßnahmen i.d.R. antizipieren werden, muß der hier verwendete Planungsbegriff auch die gedankliche Vorwegnahme der Realisationsphase mit einschließen. Insofern erscheint die Debatte darüber weitgehend ohne praktische Bedeutung, ob die theoretisch nur durch den eigentlichen Planungs-

1) Vgl. die Argumente in den erwähnten Aufsätzen von Ganderberger und Haller

2) Vgl. Rappold, O.W., Zur Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe, Münster 1974, S. 85 ff. Zwischenbericht des interministeriellen Arbeitskreises Baden-Württemberg über Maßnahmen zur Verbesserung des Bodenrechts und zur Entspannung des Baulandmarktes, Beilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg vom 25.7.73, S. 12 f. Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, a.a.O., S. 101 ff.

Janning, H., a.a.O., S. 164 ff.

3) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 1, S. 361

4) Pohl, W., Aufsatz 1, S. 55

beschluß (also ohne nennenswerte öffentliche Leistungen) entstandenen Bodenwertänderungen nicht vielmehr dem Bodeneigentümer anstatt der Gemeinde zustehen.¹⁾ Wegen der fundamentalen Bedeutung, die der postulierten Verknüpfung von Bodenwert und Bauplanung für einen PWA notwendigerweise zukommt, wird dieser Gesichtspunkt im folgenden zweiten Kapitel einer gründlichen Analyse unterzogen.

Eine weitere Aufgabe, die vor allem der zweiseitigen Ausgleichsfunktion des PWA Rechnung trägt, besteht in der Neutralisierung der Planungswirkungen in mehrfacher Hinsicht.²⁾ Damit wird nicht verkannt, daß hierbei verteilungspolitische und allokatiospolitische Aspekte eng miteinander verbunden sind. Es lassen sich wiederum mehrere Unterziele auseinanderhalten.

Einmal soll die Bauplanung interessenneutral gemacht werden: "Was die Planung - unbeabsichtigt, aber unvermeidlich - einem Grundstückseigentümer gibt oder nimmt, soll ihm durch den Ausgleich wieder entzogen (abgeschöpft) bzw. vergütet werden."³⁾ Indem zwischen den aus ihrer Sicht willkürlich von Planfestsetzungen betroffenen Grundstückseigentümern die dadurch entstehenden Bodenwertänderungen ausgeglichen werden, entfällt das materielle Interesse der Betroffenen an einer Beeinflussung der Planung.⁴⁾ Der Planungsträger wird dadurch gleichzeitig weitgehend von dem "Lotteriespiel der schwarzen und weißen Lose"⁵⁾ und der damit verbundenen Rücksichtnahme befreit.

1) Vgl. Zur Reform der Bodenbesteuerung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Wiesbaden 1974, S. 43

2) Vgl. Engelken, K., Zur Rollenverteilung zwischen Markt und Planung in der Bodenordnung, in: Ordo, Band 27, Stuttgart 1976, S. 288 (im folgenden zitiert als Aufsatz 6) Goldstein, G., Der Bodenwertausgleich im Baurecht, Bonn 1956, S. 67 f.

Hansen, J.R., a.a.O., S. 64 ff.

Janning, H., a.a.O., S. 133 f.

3) von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 18

4) Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S. 153 f.

Halstenberg, F. et al., a.a.O., S. 35 f.

5) Pohl, W., Aufsatz 1, a.a.O., S. 57

Selbst wenn man die volle Realisierung dieses Ziels unterstellt, muß nach wie vor mit der Existenz immaterieller Interessen gerechnet werden, die durch einen finanziellen Ausgleichsmechanismus wie den PWA nicht kompensiert werden.¹⁾ Nicht unwahrscheinlich ist ferner die Möglichkeit, daß die Einführung eines PWA quasi automatisch andersartige Interessen bei den Betroffenen induziert, indem Grundstückseigentümer bspw. nunmehr die Ausweisung als Bauland zu vermeiden suchen.²⁾

Daher kann es sich bei der angestrebten Planungsneutralität bestenfalls um eine partielle Neutralität handeln, - beschränkt auf die direkt vermögensmäßig quantifizierbaren Wirkungen.

Ein besonders in der politischen Auseinandersetzung gern benutztes Argument sieht den PWA als Instrument zur Beseitigung der als ungleich empfundenen gegenwärtigen Rechtslage, die durch die Privatisierung von Gewinnen und die Sozialisierung von Verlusten charakterisiert wird.³⁾ Der PWA bilde lediglich die spiegelbildliche Ergänzung zur vorhandenen Erstattung von Planungsverlusten. Es sei dahingestellt, ob diese Beurteilung der gegenwärtigen rechtlichen Situation überhaupt zutrifft, oder ob es sich bei den Entschädigungen nach § 40 - 44 BBauG nicht vielmehr um relativ seltene Einzelfälle handelt,⁴⁾ besonders wenn man bedenkt, daß hiervon im Gegensatz zur Abschöpfung von hauptsächlich unbebautem Boden i.d.R. nur bebaute Grundstücke betroffen sind.

Aber selbst wenn man obige Annahme unterstellt, läßt sich die Forderung nach Verwirklichung einer planungsrecht-

1) Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O. S. 55 f.

Haman, U., a.a.O., S. 43 f.

2) Vgl. Ernst, W., Baulandsteuer statt Planungswertausgleich, in: Bundesbaublatt, H. 2 (1959), S. 65

3) Vgl. Bundestags-Drucksache, 7/2496, S. 29
Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Materialien zum Parteitag vom 28.11. bis 2.12. 1972, Hannover, S. 21

Engelken, K., Wesentliche Wertteile vom Bodeneigentum an die Gemeinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.2.1975, Nr. 35, S. 8

4) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 1, S. 365 f.

lichen Symmetrie nicht zwingend quasi aus der Natur der Sache heraus ableiten. Vielmehr ist die Beziehung zwischen Staat und Individuum sehr oft gerade durch eine Ungleichverteilung von Rechten und Pflichten bestimmt.¹⁾ Darüber hinaus hätte diese angestrebte Gleichbehandlung die Konsequenz, daß sich ein derartiger Ausgleich auf ausnahmslos alle Begünstigte und Geschädigte einer ganz bestimmten Planungsmaßnahme erstrecken müßte.²⁾ Dies würde auch die Einbeziehung von Bodenwertänderungen außerhalb der formalen Planungszone beinhalten.

Aufgrund der oben skizzierten verteilungspolitischen Zielsetzungen wird deutlich, wie ganz besonders in der politischen Diskussion der Begriff PWA weitestgehend allein mit der Abschöpfungsseite identifiziert wird. Diese Beschränkung läßt sich insofern stützen, als das quantitative Hauptgewicht bei der Durchführung eines PWA überwiegend auf der Abschöpfungsseite liegen dürfte, was auch aus theoretischer Sicht im zweiten Abschnitt noch zu untermauern sein wird.

So erscheint die Vermutung nicht unberechtigt, daß die verteilungspolitischen Zielkomponenten im Grunde vor allem verschiedene Ausprägungen der "Artikulation eines allgemeinen sozialetischen Unbehagens"³⁾ darüber sind, "daß planänderungsbedingte Werterhöhungen wie Manna vom Himmel fallen"⁴⁾.

b) Die allokatonspolitische Zielkomponente

Hierbei geht es um die spezifisch bodenpolitischen Absichten, die mit dem PWA verfolgt werden.

Zumindest im Grundsatz kann von einer weitgehenden Übereinstimmung in der Beurteilung ausgegangen werden, daß die Entwicklung der durchschnittlichen Baulandpreise innerhalb der jüngeren Vergangenheit durch einen überpropor-

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 113

2) Vgl. Krause-Junk, G., a.a.O., S. 293

3) Gandenberger, O., a.a.O., S. 140

4) Krause-Junk, G., a.a.O., S. 292

tionalen Anstieg gekennzeichnet ist, mit gleichwohl regionalen Schwerpunkten.¹⁾

Die einen Schritt vorher zu stellende Frage, ob diese Diagnose der Ausgangslage immer tatsächlich zutrifft und deshalb Eingriffe wie der PWA rational zu rechtfertigen sind, muß hier unberücksichtigt bleiben. Es darf auch nicht verkannt werden, daß die Ergebnisse der Baulandpreisstatistik nur äußerst grob und lückenhaft sowie starken Streuungen unterworfen sind,²⁾ und daß besonders unter Berücksichtigung der Heterogenität dieses Gutes jegliche Durchschnittsbildung äußerst angreifbar erscheint. Ein Anstieg der Baulandpreise ist zu unterscheiden von Aussagen über die Bemessungsgrundlage des PWA, da auch bei völlig stabilem Baulandpreisniveau die planungsbedingten Bodenwertänderungen nicht verhindert werden.

Das Ziel einer Dämpfung der Baulandpreise soll durch den PWA von zwei Seiten erreicht werden. Ein nachfragebeschränkender Effekt resultiert aus der Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung, wenn der Nachfragekomponente, der die Hoffnung auf Bodenwertzuwächse infolge planerischer Maßnahmen zugrundeliegt, im Idealfall die Grundlage entzogen wird. Zumindest aber werden diese Nachfrager die Reduktion des Barwertes der Bodenwertzuwächse um den abgezinsten Abschöpfungsbetrag in ihre Portfolioentscheidungen miteinbeziehen und tendenziell auf alternative Vermögensanlagen mit höherer Nettorendite

1) Vgl. Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, a.a.O. S. 31 ff.

Tiemann, M., Die Baulandpreise und ihre Entwicklung, in: Der Städtetag, 23. Jg. (1970), S. 562

2) Vgl. dazu: Hoffmann, F., Die Entwicklung der Baulandpreise nach der Baulandpreisstatistik der Jahre 1961 bis 1965, in: Bauamt und Gemeindebau, H. 4 (1966), S. 147 ff. und H. 5 (1966), S. 185 ff.

ausweichen.¹⁾

Die hier angesprochene Nachfrage erstreckt sich allerdings in erster Linie auf Bauerwartungsland, dessen Wertesprung noch bevorsteht und betrifft weniger die unter allokativem Aspekt wichtigere Nachfrage nach baureifem Land. Die nachfragereduzierende Wirkung hängt daher wesentlich auch davon ab, ob und inwieweit die Bemessungsgrundlage des PWA die Baulanderwartungswerte erfaßt.

Für eine Erhöhung des Baulandangebots sprechen zwei durch den PWA ausgelöste Effekte.

Geht man davon aus, daß die Baulandbesitzer vor Einführung eines PWA ihre optimale Vermögensstruktur unter Einschluß ihrer Grundstücke realisiert haben, so bedeutet die Erhebung des PWA eine Verminderung des Barwerts der erwarteten Bodenwertzuwächse um den Barwert der Abschöpfung. Der Verminderung der Nettowertzuwächse bzw. der Nettorendite wird sich der Portfolioinhaber durch eine Veränderung seiner Vermögensdispositionen in der Weise anpassen, daß er seine Vermögensanlage in Bauland abbaut und durch andere Vermögenswerte ersetzt, die Eigennachfrage also sinkt. Diese Umschichtung wird als Vermögensstruktureffekt des PWA bezeichnet.²⁾

In die gleiche angebotserhöhende Richtung zielt der Liquiditätseffekt der Abschöpfung, durch den sich mancher Baulandeigentümer zum Verkauf gezwungen sehen kann, sofern ihm eine Behebung der Liquiditätsklemme nicht auf andere Art und Weise gelingt.³⁾ Im Gegensatz zum Ver-

1) Vgl. im Zusammenhang mit der Bodenwertzuwachssteuer: Timm, H., Überwältzbarkeit und Wirkung der Bodenwertzuwachssteuer auf Bodenpreise und Preise von Bodennutzungen, in: Haller, H., Hauser, G., Schelbert-Syfrig, H. (Hrsg.): Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Wilhelm Bickel zum 70. Geburtstag, Tübingen 1973, S. 123
Gutachten zur Bodenwertzusatzbesteuerung, a.a.O., S.43 f
Janning, H., a.a.O., S. 143
Hagemann, R., Einige Probleme des Planungswertausgleichs in: Wirtschaftsdienst, 54 Jg. (1974), S. 591

2) Vgl. Timm, H., a.a.O., S. 123
3) Vgl. ebenda, S. 126 f.

mögensstruktureffekt kann der Liquiditätssengpaß prinzipiell alle Grundstückseigentümer unabhängig von ihrer Motivation treffen. Auch diese Wirkungskomponente hängt ganz entscheidend von der konkreten Ausgestaltung des PWA ab, besonders vom Fälligkeitszeitpunkt und den Stundungsmöglichkeiten.

Die beabsichtigte Veränderung der Angebots- und Nachfragekonstellationen wird allerdings ausbleiben, bzw. sogar in ihr Gegenteil umschlagen, sofern eine Überwälzung des Abschöpfungsbetrages gelingt.

Auch hier wird ersichtlich, daß für beide auf eine Stabilisierung der Baulandpreisentwicklung abzielende Wirkungen lediglich die Abschöpfungsseite des PWA eine Rolle spielt, während die Erstattungsseite hierfür praktisch bedeutungslos bleibt. Es liegt daher nahe vorzuschlagen, dieses Ziel einfacher und konsequenter durch eine laufende steuerliche Belastung des unbebauten Baubodens zu erreichen¹⁾ oder direkt auf rechtliche Vorschriften wie Baugewerbe und Nutzungszwang zurückzugreifen. Letzteres gilt ganz besonders für die Absicht, durch den PWA einen indirekten Zwang zur Realisierung der vorgesehenen Nutzung herbeizuführen.

Abweichend von der in der relevanten Literatur meist vertretenen Meinung, wonach es für die Preisbildung indifferent ist, ob das Grundstück verkauft oder plangerecht von Eigentümer selbst genutzt wird,²⁾ soll hier zwischen dem Nutzungsdruck und dem Verkaufsdruck differenziert werden.

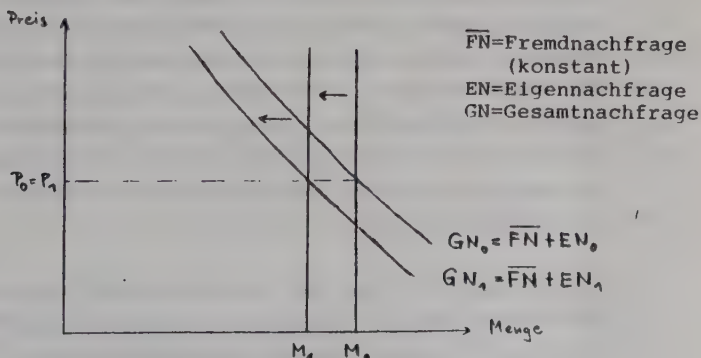
Zumindest kurzfristig ist für die Beeinflussung der Baulandpreise primär der Verkaufsdruck entscheidend, da durch die Selbstbebauung die Angebotskonstellation direkt

1) Vgl. Haman, U., a.a.O., S. 87
Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S. 57 (Zur Baulandsteuer vgl. S. 68 ff.)

2) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 30
Einzig Hansen verweist auf verschiedene ökonomische Wirkungen, ohne dies aber im einzelnen zu begründen, vgl. S. 87

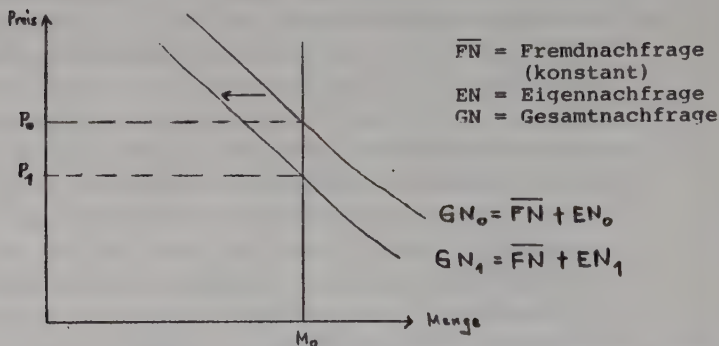
nicht verändert wird. Zwar läßt sich das Halten von werdendem Bauland unter dem Begriff der Eigennachfrage erfassen, andererseits zielt die Abschöpfung aber gerade auf jene Bodeneigentümer, die bisher die Grundstücke in Erwartung von Bodenwertsteigerungen eben nicht einer baulichen Nutzung zur Verfügung stellten, sondern vom Markt zurückhielten und insoweit nur potentielltes Angebot darstellten. Dabei wird implizit unterstellt, daß die bauwilligen Grundstückseigentümer auch nach Einführung eines PWA an ihrer prinzipiellen Entscheidung nach Möglichkeit festhalten. Falls sich die zuvor genannten bauunwilligen Personen nun zu einer planmäßigen Nutzung veranlaßt sehen, um aus den daraus fließenden Erträgen den Abschöpfungsbetrag aufzubringen ("einzuholen"), so wird zwar "der Bedarf an Grundstücken insoweit also befriedigt, oder, was dasselbe ist, die Nachfrage nach Grundstücken verringert"¹⁾, allerdings eine zusätzliche Nachfrage, die durch den PWA erst induziert wurde und am Markt nicht direkt in Erscheinung tritt.

Im Modell bedeutet die Eigennutzung ceteris paribus eine sinkende Eigennachfrage bei gleichzeitigem Rückgang des Bestandes an Grundstücken, von M_0 auf M_1 , d.h. der Gleichgewichtspreis $P_0 = P_1$ bleibt wegen der unveränderten Angebotsfunktion konstant.



1) von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1 S. 30

Eine abnehmende Eigennachfrage hingegen bei gegebenem Bestand (M_0), d.h. also keiner Eigennutzung, beinhaltet ceteris paribus notwendig eine Angebotserhöhung und damit eine Preissenkung von P_0 auf P_1 .



In beiden Fällen wurde vereinfachend eine unbeeinflusste Fremdnachfrage unterstellt. Kommt es insgesamt zu einer vermehrten Bautätigkeit durch Selbstbebauung oder Dritte, so könnte aus dem daraus resultierenden erhöhten Angebot an Bodennutzungen langfristig ein Rückgang der Baulandnachfrage resultieren.

Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob ein großer Teil der Bodeneigentümer, denen es vor allem um die Vermögensanlage mit der Aussicht auf Wertzuwachs geht, durch die Belastung eben dieses Vermögenstitels zu zusätzlichen Bauinvestitionen angeregt werden kann und nicht eher ein Verkauf zu erwarten ist. Dieses Verhalten dürfte um so wahrscheinlicher sein, je mehr die Vermutung zutrifft, daß "Boden gerade für den risikoscheuen Daueranleger mit geringen unternehmerischen Fähigkeiten das ideale Anlagegut (ist)".¹⁾

Daneben würde es der von der Abschöpfung ausgehende Druck der Gemeinde erlauben, das tatsächliche Baulandangebot stärker zu steuern als derzeit, wo die Gemeinde

1) Pfeiffer, U., Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, in: Thoss, R., (Hrsg.): Bodenordnung und Bodenpolitik, Münster 1972, S. 64 (im folgenden zitiert als Aufsatz 1)

nur ein potentielles Baulandangebot schaffen kann, dessen Überführung in aktuelles d.h. tatsächlich am Markt angebotenes Bauland prinzipiell vom betreffenden Eigentümer abhängt. Dieser Unterschied wird von einigen Kritikern übersehen, die eine vermehrte kommunale Baulanderschließung zur Angebotsvergrößerung empfehlen. Aber auch hier bleibt an die Möglichkeit zu erinnern, durch gesetzliche Regelungen die Diskrepanz zwischen potentiell und aktuellem Angebot zu reduzieren.

Die bisherige Argumentation bezog sich implizit vorwiegend auf die Umwidmung von Ackerland. Bei einer Veränderung der Nutzbarkeit bereits bebauter Grundstücke wird die allokative Begründung des PWA zunehmend angreifbar, da die Verwirklichung der neu zulässigen baulichen Nutzung häufig die Beseitigung der vorhandenen Bausubstanz voraussetzt. Die Schwierigkeiten, die bei der Einbeziehung des Restwertes in die Überlegungen auftreten, werden im Abschnitt III, 4 ausführlich diskutiert.

Ein Ziel, das in der Arbeit von Hansen betont wird, besteht in der "Internalisierung externer Effekte, die durch planerische Maßnahmen verursacht werden"¹⁾, um eine Annäherung an das wohlfahrtsökonomisch determinierte Gesamtoptimum herbeizuführen. Allerdings werden dort den Planungsmaßnahmen auch Infrastrukturinvestitionen subsumiert, woraus sich dann eine Internalisierung der Infrastrukturkosten ableitet (unter der Annahme, daß diese in den Bodenwertänderungen zum Ausdruck kommen)²⁾.

Unter Berücksichtigung des Effizienzaspektes wären aber idealerweise alle externen Effekte zu internalisieren, die den Baulandmarkt berühren; eine Aufgabe,

1) Hansen, J.R., a.a.O., S.31

2) Vgl. ebenda, S. 67 f.

die der PWA schon infolge seiner Konzipierung als prinzipiell einmalige Partialmaßnahme nicht annähernd erfüllen kann.

Darüber hinaus erscheint es auch nach Meinung von Hansen kaum möglich,¹⁾ aus dem Komplex der auf dem Bodenwert einwirkenden Faktoren, die externen Effekte (über deren konkrete Abgrenzung auch in der einschlägigen Literatur keine Übereinstimmung vorherrscht) herauszukristallisieren und diese dann durch den PWA in voller Höhe zu internalisieren. Gelingt aber nur eine unvollständige Internalisierung, so kann sich daraus nicht nur keine Verbesserung, sondern sogar eine weitere Verzerrung der Allokation entwickeln.

c) Die fiskalische Zielkomponente

Typischerweise hat der fiskalische Aspekt der Einnahmegerinnung im Zeitablauf ständig an Gewicht zugenommen, worin nicht zuletzt der permanent steigende öffentliche Finanzbedarf seinen entsprechenden Ausdruck finden dürfte. Während noch 1956 (Entwurf der Hauptkommission) die Möglichkeit von Überschüssen als explizit nicht beabsichtigt, wenn auch nicht als unerwünscht angesehen wurde,²⁾ wird in der neueren Diskussion grundsätzlich eine Finanzierungsfunktion des PWA unterstellt.³⁾

1) Vgl. ebenda, S. 70

2) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 18
Haltenberg, F. et al., a.a.O., S. 36

3) Vgl. Engelken, K., Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, in: Die öffentliche Verwaltung, 27 Jg. (1974), S. 686 ff, (im folgenden zitiert als Aufsatz 4)

Janning, H., a.a.O., S. 134 f

Üblicherweise wird davon ausgegangen, daß das Aufkommen des PWA der Gemeinde zufließen und neben der Erstattung von planungsbedingten Bodenwertminderungen (-verlusten) "zur Finanzierung der städtebaulichen Maßnahmen beitragen"¹⁾ soll. Die kommunalen Haushaltsmittel sollen dadurch entlastet sowie das finanzielle Potential verbessert werden.²⁾ Hinter der vorgeschlagenen Zweckbindung für bodenpolitische Maßnahmen im weiteren Sinne steht letztlich die bekannte Vorstellung von den durch kommunale Aufwendungen geschaffenen Bodenwertsteigerungen. Notwendige Voraussetzung ist ein Überschuß der Einnahmen aus der Abschöpfung über die Ausgaben für Entschädigungen, eine Annahme, die der PWA nach Meinung mancher Autoren nicht erfüllen kann.³⁾

Es wird also in dieser Arbeit zu überprüfen sein, ob unter realitätsnahen Bedingungen ein Nettoaufkommen erwartet und der PWA den Kriterien einer kommunalen Einnahmequelle genügen kann. Die Frage nach den Verwaltungs- und Durchführungskosten eines PWA muß in diesem Zusammenhang ebenfalls berücksichtigt werden.

3. Die Determinanten der Bodenwertentwicklung

Der Partialcharakter des PWA kommt u.a. in der Beschränkung der Bemessungsgrundlage auf eine ganz bestimmte Art von Bodenwertänderungen zum Ausdruck. Eine Erörterung der Konsequenzen macht daher eine knappe Darstellung der wichtigsten Ursachen von Bodenwertänderungen unumgänglich. Gedanklich kann man eine grobe Zweiteilung vornehmen:

-
- 1) Bundestags-Drucksache 7/2496, S. 31
 - 2) Vgl. Seele, W., Bessere baurechtliche Instrumente für die Gemeinden durch eine Novellierung des Bundesbaugesetzes, in: Stadtbauwelt, 65 Jg. (1974), H. 41, S. 11
 - 3) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 1, S. 365 ff.
Hansen, J.R., a.a.O., S. 77, 128 ff

Einmal in die spezifischen Eigenschaften des Grundstücks an sich (endogene Faktoren), zum anderen in die Größen, die von außen auf das vorgegebene Grundstück (als Objekt) einwirken (exogene Faktoren). Obgleich die Operationalität dieser Unterscheidung wegen der realiter häufig vorhandenen Interdependenz der beiden Komponenten durchaus angreifbar erscheint, wird sie für die hier zur Erörterung stehende Problematik als ausreichend erachtet.

Zur ersten Gruppe zählen alle Faktoren, die im weiteren Sinne die Qualität eines Stücks Bauland bestimmen.¹⁾ Einige der wichtigsten Merkmale, in denen sich die Heterogenität von Bauland manifestiert, sind: Lage, Größe, Schnitt, Bodenbeschaffenheit, Art und Grad der zulässigen baulichen Nutzung, Erschließungszustand. Ein Großteil dieser Charakteristika ist dem Boden aber nicht von Natur aus inhärent, vielmehr handelt es sich oft um das Resultat bestimmter Aktivitäten.

Der Grundstückseigentümer kann den Bodenwert durch eigene (Verbesserungs-) Investitionen von Kapital und Arbeit erhöhen, wie z.B. durch Aufschüttung und Dränage, Bau einer Privatstraße, eines Brunnens usw. Dazu kann man ebenfalls eine einfallreiche und daher gewinnträchtige Art der Nutzung zählen, wie bspw. als Kino oder Ausflugslokal, wobei sich hier allerdings das Problem einer Trennung von Boden- und Gebäudewert stellt.²⁾ Außer von der natürlichen Lage wird der Lagewert durch Infrastrukturinvestitionen in der näheren Umgebung tangiert, z.B. durch den Bau von Straßen, Nahverkehrseinrichtungen, Flughäfen, Kernkraftwerken, sozialen Einrichtungen jeder Art, der Errichtung eines Erholungsgebiets usw. Die Aufzählung ließe sich fast beliebig erweitern.

1) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 216 ff.
Janning, H., a.a.O., S. 81 ff

2) Vgl. Goldstein, G., a.a.O., S. 31
Pohl, W., Aufsatz 1, S. 56

Derartige Infrastrukturmaßnahmen können sowohl positive als auch negative Bodenwertänderungen nach sich ziehen, und nicht selten kommt es gleichzeitig zu beidem. So kann durch den Bau von Verkehrseinrichtungen der Boden in unmittelbarer Nähe infolge der Umweltbelastung im Wert sinken, während für etwas weiter entfernt liegende Grundstücke mögliche Zeit- und Kostenersparnisse dominieren und damit den Bodenwert erhöhen. Gemeinsam ist all diesen Faktoren, daß sie letztlich die Standorteigenschaften bestimmter Grundstücke verändern, was auch in einer entsprechend veränderten Wertschätzung zum Ausdruck kommt.

Den gleichen Wirkungszusammenhang weisen, neben den infrastrukturbedingten Bodenwertänderungen, die quantitativ wohl weniger bedeutsamen externen Effekte der benachbarten Grundstücksnutzung auf.¹⁾ Auch hier werden Standortbedingungen beeinflußt, z.B. durch den Bau von Hochhäusern oder das Betreiben eines mit Lärm- und Geruchsemissionen verbundenen Betriebes.

Eine andere den Bodenwert beeinflussende Komponente, gleichfalls ganz wesentlich von der Lage des Grundstücks bestimmt, besteht in unterschiedlichen Erschließungs- und Umwidmungskosten.²⁾ Letztere beinhalten vor allem den Verzicht auf die bisherigen Bodenenerträge.

Die planungsbedingten Bodenwertänderungen, die nach teilweise vertretener Auffassung ebenfalls letztlich auf die Lage der Grundstücke zurückzuführen sind,³⁾ stellen als Bemessungsgrundlage des PWA jene Wertbe-

1) Vgl. Pfeiffer, U., Überlegungen zur Theorie der Steuerung der Bodennutzung, in: Schreiber, F., (Hrsg.): Bodenordnung?, Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums, Stuttgart 1969, S. 32 f. (im folgenden zitiert als Aufsatz 2)

Risse, W.K., a.a.O., S. 348 ff.

Möller, H., a.a.O., S. 17

Hansen, J.R., a.a.O., S. 29 f.

2) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 40 ff.

3) Vgl. ebenda, a.a.O., S. 425

standteile dar, die aus der Festsetzung oder Veränderung von Art und Umfang der rechtlich zulässigen Nutzbarkeit des Baubodens resultieren. Diese spezielle Bodenwertkategorie bildet die Basis des PWA und wird daher im Laufe der Arbeit eingehend analysiert werden. Damit dürften die wichtigsten Faktorgruppen erfaßt sein, die sich über die Beeinflussung der Baulandqualität i.w.S. auf den Bodenwert auswirken.

"Ausdruck der Bodenwertänderungen sind Bodenpreisänderungen"¹⁾, woraus deutlich wird, daß eine fundierte Erklärung der Bestimmungsfaktoren nichts weniger als eine Theorie des Baubodenmarktes voraussetzt. Der Bodenwert wird somit entscheidend von den Determinanten von Angebot und Nachfrage auf dem Baulandmarkt geprägt.

Einige besonders markante Bestimmungsgründe sollen hier nur angedeutet werden: da ist einmal die ganze Breite der möglichen Marktformen, über die generell keine eindeutigen Aussagen gemacht werden können.²⁾ Eine besonders rege Aufmerksamkeit konzentriert sich auf die bewußte Angebotsverknappung durch die Zurückhaltung von Bauland und die in der gleichen Absicht ausgeübte Nachfrage.³⁾ Die Einflußnahme auf diese bodenwertbildende Komponente ist eine wesentliche allokatonspolitische Absicht des PWA.

Es bedarf keiner weiteren Erklärung, daß die Angebots- und Nachfragekonstellation ihrerseits wieder in einem funktionalem Abhängigkeitsverhältnis zu einer Vielzahl unterschiedlichster Einflußgrößen steht, die

1) vom Felde, H.W., Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, Köln 1954, S. 96

2) Vgl. ebenda, S. 69 ff.
Risse, W.K., a.a.O., S. 163 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 76 ff.

als sozioökonomische Faktoren charakterisiert werden können.¹⁾ Dahinter verbergen sich gesamtwirtschaftliche Daten wie die Veränderungen des Realeinkommens und Lebensstandards, die aktuelle konjunkturelle Situation, die Entwicklung der Bevölkerung und des Flächenbedarfs, Veränderungen im Wohnverhalten, steuerrechtliche Vorschriften, der technische Fortschritt usw.

Schon diese unvollständige Übersicht macht die Komplexität der bodenwertbildenden Einflußgrößen hinreichend deutlich und läßt bereits jetzt die Abgrenzungsprobleme des PWA erahnen.

Zusätzlich erschwerend macht sich außerdem bemerkbar, daß rationale ökonomische Entscheidungen die in der Zukunft erwarteten Veränderungen nach Möglichkeit antizipieren, wodurch die daraus resultierenden Bodenwertänderungen häufig bereits lange vor dem konkreten Eintritt des Ereignisses wirksam werden.

4. PWA und Äquivalenzprinzip

Bereits weiter vorne wurde die Äquivalenztheoretische Begründung des PWA angesprochen. Es bleibt nun genauer zu analysieren, ob dieser Anspruch aufrechterhalten werden kann.

Ausgangspunkt ist der oft ungenügend beachtete Tatbestand, daß Bauplanung kein Selbstzweck ist, sondern als Mittel zur Durchsetzung von mehrheitlich akzeptierten Normen in Interesse der Allgemeinheit eingesetzt wird. Zum Beispiel soll durch eine geordnete bauliche Entwicklung einer Zersiedelung der Landschaft mit all ihren negativen Begleiterscheinungen

1) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 25

vorgebeugt werden. Für dieses übergeordnete Zielbündel wird hier vereinfachend der Begriff Raumordnung verwendet. Daß überhaupt geplant wird, geschieht eindeutig, um ein entsprechendes Kollektivbedürfnis zu befriedigen, das keineswegs mit den individuellen Interessen der Bodenbesitzer konform gehen muß. Planung läßt sich zumindest teilweise als ein notwendiges Instrument zur Produktion des öffentlichen Gutes Raumordnung verstehen, einer allgemeinen staatlichen Leistung also, die allen, wenn gleich in unterschiedlichem Ausmaß, zugute kommt und von der auch grundsätzlich niemand ausgeschlossen werden kann.

Infolge der Bereitstellung dieses Kollektivgutes kommt es nun durch die Bauplanung zwangsläufig zu einer unterschiedlichen Behandlung der betroffenen Grundstücke hinsichtlich der zulässigen Baunutzbarkeit. Die daraus resultierenden Bodenwertänderungen lassen sich als Sondervorteile bzw. Sondernachteile der jeweiligen Grundstückseigentümer verstehen, die die private Seite dieses Gutes darstellen. Genaugenommen müßte man daher von dem gemischten Gut Raumordnung sprechen.

Eine denkbare Konsequenz dieser Konstellation wäre es, die gesamten Kosten der Planung in je einen Teil aufzuspalten, der von den Empfängern des Sondernutzens zu entgelten ist, und in einen von der Allgemeinheit über Steuern zu tragenden Rest.¹⁾ Eine solche Kostenaufteilung dürfte allenfalls mit einem erheblichen Grad an Willkür machbar sein.

Unterstellt man, daß von der konkreten Verwirklichung der Planung durch Erschließungs- und Infrastrukturinvestitionen hauptsächlich die unmittelbar betroffenen Grundstücke profitieren, so erscheint es hinnehmbar, die Kosten überwiegend auf diese Grundstücke umzulegen und sich mit einem pauschalen Kostenanteil der Allgemeinheit zu begnügen.

1) Vgl. Haller, H., Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 26 ff

Nun bleibt aber noch das Problem der Kostenverteilung (Schlüsselung) zu lösen.

Die Verwendung der planungsbedingten Bodenwertänderung als Indikator zur Kostenverrechnung erscheint zunächst besonders geeignet, da realistischerweise anzunehmen ist, daß der rechtliche Planungsakt und seine tatsächliche Durchführung in den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte eng miteinander verbunden sind und daher auch gleichermaßen in der Bemessungsgrundlage zum Ausdruck kommen. Die Eignung der planungsbedingten Bodenwertänderung als Maß für die anteilige Inanspruchnahme der Planungskosten, impliziert nun aber einen Zusammenhang zwischen dem Umfang (Kosten) der Planung und dem Umfang der dadurch induzierten Bodenwertänderung, der angesichts der Vielfalt und Komplexität von den Bodenwert beeinflussenden Faktoren kaum aufrechtzuerhalten ist. Es erscheint unmittelbar einleuchtend, daß die gleiche Planungsmaßnahme zu sehr unterschiedlichen Bodenwertänderungen führen wird, je nach dem Ort und /oder dem Zeitpunkt, an dem sie vorgenommen wird. Im Verlauf der Arbeit wird diese Problematik noch öfters auftauchen.

Jedenfalls läßt sich das Ausmaß der planungsbedingten Bodenwertänderung nur sehr bedingt als Indikator für die individuelle Beanspruchung der betreffenden Planungskosten verwenden.

Aber selbst wenn man diese Voraussetzung als erfüllt ansehen könnte, kann man aus dem Grundsatz der gruppenmäßigen Äquivalenz zwingend nur eine dem Indikator entsprechenden Verteilung der Kosten herleiten, bspw. in Gestalt eines Beitrags oder eventuell einer Beitragssteuer.¹⁾ Eine vollständige, von der Höhe der angefallenen Kosten unabhängige Abschöpfung wie beim PWA kann daraus kaum abgeleitet werden. Das Prinzip der

1) Haller, H., Die Steuern, a.a.O., S. 351 ff.

kostenmäßigen Äquivalenz wird hier nicht weiter verfolgt, da es für den PWA keine verwertbaren Aussagen machen kann, sondern letztlich auf eine Erweiterung des bereits vorhandenen Erschließungsbeitrages hinauslaufen müßte.

Stellt man hingegen auf den aus der Planung fließenden Nutzen ab, handelt es sich um die Nutzenversion des Äquivalenzprinzips - und nur diese ist relevant für den PWA. So wird der PWA z.T. als Preis der neuen Nutzungsberechtigung gedeutet.¹⁾ Daraus ließe sich schließen, dem PWA liege eine marktwirtschaftliche Äquivalenz zugrunde. Diese beinhaltet, daß "mit der Höhe der von den einzelnen zu entrichtenden Abgaben zugleich Art und Umfang der staatlichen Leistungen bestimmt würden"²⁾, m.a.W. die Planung also an den Präferenzen der Abgabepflichten ausgerichtet wird.

Gerade davon kann nun aber keine Rede sein; vielmehr ist die tatsächliche Beziehung genau umgekehrt. Von gewissen Mitspracherechten abgesehen, regelt die Bodennutzung in erster Linie - kraft seiner hoheitlichen Kompetenz - der Planungsträger im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Das Ergebnis des Bebauungsplans ist für den Grundstückseigentümer verbindlich.

Eine Wahlmöglichkeit des einzelnen wie bei privaten Tauschbeziehungen besteht grundsätzlich nicht und kann auch nicht konstruiert werden, indem auf die Verkaufsmöglichkeit hingewiesen wird,³⁾ da der Grundstückseigentümer auch dann gezwungen ist, die an übergeordneten Kriterien orientierte Entscheidung über Art und Intensität der Bodenverwendung hinzunehmen, selbst wenn dies den eigenen Vorstellungen strikt zuwiderläuft.

1) Vgl. von Nell-Breuning, O., Besteuerung des Bodenwertzuwachses, Köln 1972, S. 3

Haller, H., Grundsätzliches ..., a.a.O., S. 289

Hansen, J.R., a.a.O., S. 75

Janning, H., a.a.O., S. 123

2) Haller, H., Die Steuern ..., a.a.O., S. 16

3) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 75 f.

Daß der Eigentümer sich nach einem gelungenen Verkauf möglicherweise in der gleichen vermögensmäßigen Situation befindet als wenn keine Planung stattgefunden hätte, kann wohl schwerlich als eine freiwillige, an den individuellen Präferenzen orientierte Entscheidung angesehen werden. Eine Anpassung der Planung an die individuellen Nachfragewünsche erfolgt ja gerade nicht und kann auch nicht ernsthaft gewünscht werden, da ja gerade mit dem übergeordneten Allgemeininteresse (Gemeinwohl) ein derart schwerwiegender Eingriff wie die mit behördlichem Zwang ausgestattete Planung gerechtfertigt wird. Wenn man aber die private Tauschfreiheit wirklich wollte, ließe sich dieses Ziel einfacher und direkter durch die Verwirklichung der totalen Baufreiheit erreichen, womit dann aber auch der PWA gegenstandslos wäre.

Andererseits läßt sich kaum leugnen, daß den betroffenen Grundstückseigentümern ein Sondernutzen entsprechend der planungsbedingten Bodenwertsteigerung zufließt, der ohne Planung unmöglich wäre. Dieser grundsätzliche Zusammenhang wird jedoch im Einzelfall stark beeinträchtigt, da die Höhe der Bemessungsgrundlage unter sonst gleichen Umständen je nach Ort und Zeit erheblich differieren kann. Damit hängt es aber entscheidend von dem verwendeten Kausalitätsbegriff ab, ob und inwieweit die Bodenwertsteigerung der Planung (als Nutzen) zugeschrieben und abgeschöpft werden kann oder nicht. Die schwierigen praktischen Abgrenzungsfragen werden von diesem Grundproblem des PWA stark geprägt. (vgl. Abschnitt III)

Darüber hinaus wird jede nicht nur formale Äquivalenztheoretische Rechtfertigung des PWA um so fragwürdiger, je weniger eine Überwälzung ausschließbar ist.

Insgesamt scheint daher der PWA m.E. nur mit Einschränkungen mit dem Äquivalenzprinzip begründbar zu sein.¹⁾ Fraglich bleibt auch, ob dies überhaupt erforderlich ist, und man nicht vielmehr klar aussprechen sollte, daß man den PWA aufgrund politisch determinierter Zielsetzungen für notwendig hält.

1) gegenteiliger Meinung: Hansen, J.R., a.a.O., S. 75 f.
Janning, H., a.a.O., S. 123 f.

5. Exkurs: Der Wertausgleichsgedanke im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)

Mit dem am 1. August 1971 in Kraft getretenen StBauFG wurde vom Gesetzgeber "ein Modell der Abschöpfung städtebaulich bedingter Bodenwerterhöhungen durch die Gemeinden geschaffen"¹⁾, dessen Berücksichtigung der Diskussion eines PWA nützlich sein kann.

Gemäß § 23,2 StBauFG bleiben bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen die Werterhöhungen unberücksichtigt "die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind"²⁾. Der vom Eigentümer zu zahlende Ausgleichsbetrag -entsprechend der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Grundstückswertes - besteht nach § 41,5 StBauFG "aus dem Unterschied zwischen dem Wert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre und dem Wert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Sanierungsgebiets ergibt."

Auf der Grundlage dieser beiden Regelungen wurde im StBauFG ein in sich geschlossenes System der Bodenwertabschöpfung geschaffen, "das maßnahmenbedingte Wertsteigerungen lückenlos bei allen Grundstücken im Sanierungsgebiet oder Entwicklungsbereich erfaßt".³⁾ Die einfache Übertragung dieses Ansatzes auf den PWA verbietet sich aufgrund mehrerer Überlegungen.

Eine Vergütung für sanierungsbedingte Bodenwertminderungen ist im StBauFG explizit nicht vorgesehen, sondern lediglich in den eng eingegrenzten Fällen nach den Bestimmungen

1) Gaentzsch, G., Die Bodenwertabschöpfung im Städtebauförderungsgesetz, Siegburg 1975, S. V

2) Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (StBauFG), vom 27. Juli 1971, BGBl. I, S. 1125

3) Gaentzsch, G., a.a.O., S. 62

des BBauG geregelt.¹⁾ Im Vordergrund der Begründung steht hauptsächlich der Finanzierungsaspekt der Ausgleichsbeträge. Grundstücksveräußerungen innerhalb des festgelegten Gebietes unterliegen nach § 15 auch hinsichtlich ihrer Preisgestaltung einer behördlichen Genehmigungspflicht.

Als Sonderrecht kann das StBauFG nur auf die im Gesetz genau umschriebenen städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen angewendet werden. Die Sanierungsgebiete und Entwicklungsbereiche unterscheiden sich aber dadurch wesentlich von den Flächen, die durch die allgemeine Bauleitplanung geordnet werden und daher in erster Linie für einen PWA von Bedeutung sind, daß hier - angefangen von der Vorbereitung über die eigentliche Planung bis einschließlich der tatsächlichen Realisierung der Planung - alle Aktivitäten fast ausschließlich unter Initiative und Leitung der Kommune erfolgen, und sich somit der gesamte Vorgang als ein vergleichsweise einheitlicher und geschlossener Prozeß darstellt.²⁾

Der kausale Zusammenhang zwischen den konkreten Maßnahmen in einem abgegrenzten Gebiet und den daraus resultierenden Bodenwertänderungen scheint daher eher gegeben und auch feststellbar zu sein. Außerdem richtet sich das StBauFG in erster Linie auf bebaute Gebiete, während es sich beim PWA in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle um unbebauten Boden handelt.

Von besonderer Bedeutung für die Konzipierung eines PWA könnten praktische Erfahrungen mit der Anwendung des StBauFG sein. Gerade zu diesem interessanten Aspekt finden sich in der Literatur nur spärliche Aussagen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des relativ kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten des StBauFG und der sich i.a. über viele Jahre hinziehenden Sanierungsvorhaben.

1) Vgl. Gaentzsch, G., a.a.O., S. 95 f.

2) Vgl. ebenda, S. 58, 64 ff., 167 ff.

Nach einer Schätzung wurde 1975 etwa in 500 bis 600 Gemeinden (von 13.000) das StBauFG angewendet, von denen maximal 50% bereits die Durchführungsphase erreicht hatten.¹⁾ Die Regelungen bezüglich der Bodenwertabschöpfung kamen daher bislang kaum zur Anwendung, so daß allenfalls einige vage Tendenzaussagen abgeleitet werden können. Ein Unsicherheitsfaktor, der Grundstückseigentümer und Investoren zu unerwünschten Verhaltensweisen zu bringen vermag, wird in dem sehr späten Zeitpunkt gesehen, der Gewißheit über die Höhe des Ausgleichsbetrags verschafft.²⁾

Hingewiesen wird ferner auf die allgemeine Überschätzung des Aufkommens, und damit des Deckungsgrades der Sanierungskosten; auch die generelle Abhängigkeit der Bodenwerte von der konjunkturellen Situation muß hier erwähnt werden. So sollen Fälle vorgekommen sein, in denen der Bodenwert vor Sanierungsbeginn höher lag als nach dem Abschluß.³⁾

Diese beiden angeführten Kritikpunkte könnten auch für einen PWA von Bedeutung sein. Insgesamt lassen sich aus der bisherigen Praxis des StBauFG kaum Erkenntnisse gewinnen, da dessen eigentliche Bewährungsprobe derzeit noch aussteht.

II. Die öffentliche Einflußnahme auf die Bodennutzung

1. Der Baubodenmarkt ohne Planung (Baufreiheit)

Der Einfluß der Planung auf den Bodenwert läßt sich theoretisch exakt isolieren durch den Vergleich der Baulandmarktsituation bei völliger Baufreiheit, d.h.

1) Lange, H.G., Vier Jahre Städtebauförderungsgesetz, in: Der Städtetag, 28. Jg. (1975), S. 401

2) Vgl. ebenda, S. 402

3) Vgl. ebenda, S. 402 f.

also ohne Planung, mit der sonst gleichen Situation bei ausgeübter Bauplanung.¹⁾ Nur bei Anwendung der ceteris-paribus-Klausel kann man von planungsverursachten Bodenwertänderungen in einem logisch eindeutigen kaufsalen Sinne sprechen. Vergleichsbasis ist also die fiktive Situation, in der alle Grundstücke eines bestimmten Areals, die sich prinzipiell zur Bebauung eignen, auch tatsächlich nach Belieben der Eigentümer - was Art und Intensität betrifft - baulich genutzt werden können. Unberücksichtigt bleibt hierbei, daß auch in einem derartigen Fall, Boden für Verkehrseinrichtungen, Infrastrukturanlagen etc. bereitgestellt werden müßte. Der gesamte, an sich bebaubare Boden würde somit als potentiellles Baulandangebot zur Verfügung stehen. Die Baulandpreise könnten sich unbeeinflußt von staatlichen Nutzungsplanungen entsprechend der örtlichen Marktkonstellation und den Ertragsaussichten einspielen.²⁾

Selbstverständlich kämen auch hier Unterschiede in Lage, Bodenbeschaffenheit, Marktposition (vgl. Abschnitt I,3) in unterschiedlichen Bodenpreisen zum Ausdruck, allerdings wäre die mögliche Baunutzbarkeit prinzipiell für alle Grundstücke frei wählbar und nicht behördlich vorgeschrieben bzw. begrenzt. Darauf zurückgehende sprungartige Bodenwertänderungen würden somit weitestgehend entfallen.

Die äußerste Preisuntergrenze wäre durch den Ertragswert bei landwirtschaftlicher Nutzung bestimmt.³⁾ Im Durchschnitt wären unter diesen Bedingungen vergleichsweise niedrige Baulandpreise zu erwarten, da grundsätzlich die ganze betrachtete Fläche als potentiellles Baulandangebot bereitstünde. Von diesen fiktiven Bodenwerten wäre bei der Bestimmung der planungsverursachten Bodenwertänderung als Anfangswert auszugehen, sofern man einzig

1) Vgl. Haman, U., a.a.O., S. 81
Engelken, K., Aufsatz 1, S. 364 ff

2) Haman, U., a.a.O., S. 41

3) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 62

und allein den ursächlichen Faktor Planung im streng rationalen Sinne erfassen will.

2. Der Baubodenmarkt bei Planungszwang (planungsrechtliches Bauverbot)

a) Der Bodenwert vor Beginn der Planung

Nun sei unterstellt, daß nicht mehr durch den Markt Art und Ausmaß der Bodennutzung völlig frei gesteuert, sondern "über das Baurecht die Bestimmung der Bodenverwendung weitgehend privatwirtschaftlichen Dispositionen der Bodeneigentümer entzogen und der öffentlichen Verwaltung (übertragen"¹⁾ wird. Die Situation ist also gekennzeichnet durch die hoheitliche Bodennutzungsregelung mit dem Instrument der Bauplanung und dem damit zwangsläufig verbundenen Zustand des planungsrechtlichen Bauverbots.

Prinzipiell kann Boden somit nur baulich genutzt werden, wenn und soweit die Bebauungsplanung dies vorsieht.

Dabei wird immer implizit eine Planung unterstellt, die sich innerhalb des von der tatsächlichen oder voraussehbaren Baulandnachfrage gesetzten Rahmens bewegt.²⁾

Den objektiven Baulandbedarf überschätzende Pläne bleiben somit ausgeschlossen. Es soll zunächst gefragt werden, inwieweit die Bodenwerte unter Berücksichtigung dieser Randbedingungen bereits vor dem konkreten Planungsbeginn beeinflußt werden.

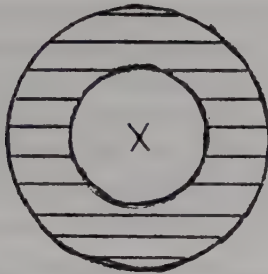
Ausgangslage sei die folgende:³⁾ Um das bebaute Gebiet der Gemeinde X herum liegt eine bisher noch landwirtschaftlich genutzte Fläche, deren Eigentümer im Laufe der nächsten Zeit mit einiger Wahrscheinlichkeit eine zumindest teilweise Freigabe zur Bebauung erwarten, da sonstige räumliche Ausdehnungsmöglichkeiten nicht bestehen.

1) Möller, H., a.a.O., S. 26

2) Vgl. vom Felde, H.W., a.a.O., S. 35 ff.

3) Die Darstellung folgt weitgehend Haman, U., a.a.O., S. 41 ff.

Diese Erwartungen auf Zulassung der baulichen Nutzung beruhen auf Vermutungen und allgemeinen Erfahrungen und bedürfen nicht notwendig der Existenz eines formalen Bebauungsplans.



Da an sich der gesamte Boden um den Ortskern X bebaubar ist, werden u.U. alle Grundstücksbesitzer den für sie günstigsten Fall unterstellen und davon ausgehen, daß gerade ihr Ackerland umgewidmet wird. Dies ist der Grundgedanke der im Uthwatt Report entwickelten Theorie von "floating value"¹⁾, der bis zur Planfestsetzung über allen an sich baulich nutzbaren Bodenflächen schwebt und daher insgesamt zu einer überhöhten Wertsteigerungssumme im betreffenden Zeitpunkt führt, da ein beträchtlicher Teil des Bodens von einer baulichen Nutzung ausgeschlossen wird und erst diese Angebotsverringerung die hohen individuellen Baulandswerte entstehen läßt.²⁾

Die Aussicht, das Grundstück durch Bebauung rentabler nutzen zu können, führt zur Entstehung von Baulanderwartungswerten, in denen gleichzeitig ebenso die grundstücksindividuellen Eigenschaften wie Lage, Bodenbeschaffenheit etc. zum Ausdruck kommen. Die mehr oder

1) Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment, Uthwatt Report, Presented by the Minister of Works and Planning to Parliament by Command of His Majesty, London 1942, H.M.S.O., Command No. 6386, S. 23f. zitiert bei: Turvey, R., The Economics of Real Property, An Analysis of Property Values and Patterns of Use, London 1957, S. 128

2) Vgl. Haman, U., a.a.O., S. 39 ff.
vom Felde, H.W., a.a.O., S. 142 f.

weniger sicheren Baulandwerte werden vom Markt also antizipiert, d.h. die gegenwärtige Preisbildung wird entscheidend von den zukünftigen Erträgen bei baulicher Nutzung bestimmt. Dies bedeutet, daß die Wirkungen der Planung zum erheblichen Teil bereits vor deren eigentlicher Inangriffnahme vorwegeskomptiert werden. "Bodenspekulation mit unbebauten Grundstücken beginnt in der Regel schon in einem Stadium, in dem Grundstücke, für die eine spätere städtebauliche Entwicklung erwartet wird, noch land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden und Bebauungspläne noch gar nicht aufgestellt, ja noch nicht einmal in Sicht sind."¹⁾

Sofern sich also die Baulanderwartungswerte an den Preisen für das erst durch die Planung verknappte baureife Land orientieren, kann von einer Überhöhung gesprochen werden; denn würde tatsächlich das gesamte Bauerwartungsland zu Bauland umgewidmet, wären die Baulandpreise bei gegebener Nachfrage entsprechend niedriger.

Selbst wenn man demgegenüber eine zutreffende, nicht zu optimistische Bewertung der Wahrscheinlichkeit, eine Baugenehmigung zu erhalten, durch den Markt unterstellt und sich die Erwartungswerte im Durchschnitt somit auf einem niedrigeren Niveau einspielen,²⁾ sind diese Werte gleichwohl von denjenigen verschieden, die sich ohne Planung bei völliger Baufreiheit ergeben hätten.

Wenn man einmal die Städteplanung und deren Pendant, das planungsrechtliche Bauverbot eingeführt hat, müssen notwendigerweise alle (tatsächlichen und erwarteten) Baulandpreise von diesem Tatbestand beeinflußt sein. Die Ermittlung von Bodenwerten, die ohne jede planerische

-
- 1) Besseres Planungs- und Bodenrecht, Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes, DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Reihe E, Heft 2, Köln 1973, S. 35
 - 2) Vgl. Turvey, R., Development Charges and the Compensation-Betterment Problem, in: The Economic Journal, Vol. LXIII, 1953, S. 301 f.
Haman, U., a.a.O., S. 39

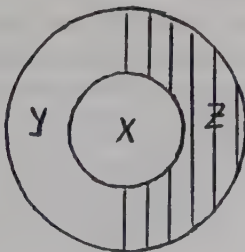
Einflußnahme zustande gekommen sind, ist dann nicht mehr möglich.

Ein denkbarer Fall, in dem die Entstehung von Baulanderwartungswerten weitestgehend vermeidbar scheint, wäre die Ausweisung von Bauland "auf der grünen Wiese" quasi über Nacht bspw. zum Bau einer Trabantenstadt. Dies hängt aber nicht zuletzt in entscheidendem Ausmaß vom Informationsstand zahlreicher Personen ab, deren Anzahl bei einer zunehmenden Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß ("Demokratisierung der Planung") noch weiter ansteigen müßte.

Obwohl die Existenz von Baulanderwartungswerten kaum zu übersehen ist, wurden dieser Tatbestand und seine Folgen für einen PWA häufig vernachlässigt. Ein PWA, der notwendigerweise an die konkreten Planungsmaßnahmen anknüpfen muß, könnte durch deren völlige Antizipation im Extremfall gegenstandslos werden.

b) Der Verknappungseffekt der Planung

Nun wird von der Aufstellung eines Bebauungsplans ausgegangen, durch den die zulässige bauliche Bodenverwendung im Verhältnis 50 : 50 fixiert wird, d.h. die Hälfte der betrachteten Fläche darf nicht bebaut werden.



Gegenüber der Situation bei Baufreiheit wird das betrachtete Baulandangebot um bis zur Hälfte reduziert, was bei einer unveränderten, normal verlaufenden Baulandnachfrage zwangsläufig zu einem entsprechenden Anstieg der Baulandpreise führen muß. Diese bewußt angebotsbeschränkende Wirkung liegt im Wesen jeder Bauplanung und wird hier als Verknappungseffekt bezeichnet, was nicht ausschließt, daß auch bei Baufreiheit eine (geringere) Knappheit bestünde.

Den Erwartungswerten innerhalb der nicht bebaubaren Zone Z wird die Grundlage entzogen und die Bodenwerte sinken im Extremfall wiederum auf das durch die tatsächliche Nutzung bestimmte Niveau. Dagegen steigen infolge des Verknappungseffekts die Bodenwerte in der Hälfte Y, da sich die gegebene Baulandnachfrage nunmehr auf diesen Bereich konzentriert. Die Planung bewirkt also eine Verschiebung der individuellen Bodenwerte von Z und Y, was der Uthwatt Report plastisch als shifting value bezeichnet.¹⁾

Die Differenz zwischen dem fiktiven Bodenwert in Z und Y bei Baufreiheit einerseits und dem infolge Einführung der Planung gestiegenen Bodenwert in Y und gesunkenem Bodenwert in Z andererseits wäre unter sonst gleichen Umständen im logisch-ursächlichen Sinne als planungsverursachte Bodenwertänderung zu bezeichnen und durch einen "reinen"²⁾ oder "echten"³⁾ PWA auszugleichen. Der Einfluß der Planung auf die Bodenwerte sowohl in Z als in Y würde dann eliminiert. Allen Grundstückseigentümern verbliebe nach Durchführung eines PWA der Bodenwert, wie er sich ohne Planung entwickelt hätte.

1) Vgl. Uthwatt Report, a.a.O., § 26 f.

zitiert bei: Haman, U., a.a.O., S. 40, Fußnote 94

2) Haman, U., a.a.O., S. 93

3) Engelken, K., Aufsatz 1, S. 366

Der vorstellbare Gedanke, die Grundstückswerte in Z durch Kompensationszahlungen auf das Niveau von Y anzuheben, so als wäre auch Z bebaubar, ist gleichbedeutend mit einer Überschätzung der planungsbedingten Bodenwertminderungen (Entschädigungssumme) insgesamt: denn gäbe es keine Bauplanung (Baufreiheit), wären die erst aus dem Verknappungseffekt resultierenden hohen Baulandpreise nicht zustande gekommen.¹⁾ Vor allem aber hätte die Lösung mit einem PWA nichts mehr gemein, da die Abschöpfungsseite völlig entfällt.

Es ist leicht einzusehen, daß der rein fiktive Baulandmarkt bei völliger Baufreiheit allenfalls gedanklich vorstellbar und ein Ausgleich der planungsverursachten Bodenwertänderungen durch den erwähnten reinen PWA realiter ausgeschlossen ist. Eine Ermittlung der hypothetischen Bodenwerte in der heutigen Situation des planungsrechtlichen Bauverbots scheint nicht vorstellbar.

Insofern als die Durchführung eines PWA logischerweise die Existenz der Planung und damit auch des planungsrechtlichen Bauverbots zur Voraussetzung hat, ist ein derartig konzipierter PWA selbst im rein gedanklichen Modell nur als einmalige Aktion vorstellbar, nämlich beim Übergang vom Zustand der Baufreiheit zum planungsrechtlichen Bauverbot und Planung.

Bei jeder weiteren folgenden Planung lassen sich die hypothetischen Marktwerte nicht mehr feststellen. Eine Verwendung der tatsächlichen Bodenwerte²⁾ ist gerade nicht möglich und widerspricht eindeutig dieser PWA-Konzeption.

Ferner wäre dieser Vergleich nur unter Vernachlässigung des Zeitfaktors und dem Schutz einer weitgehend unspezifizierten ceteris-paribus-Klausel möglich, die

1) Vgl. Haman, U., a.a.O., S. 41 f.

2) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 1, S. 367

gerade im Hinblick auf die komplexe Fülle von auf den Boden einwirkenden Faktoren kaum realisierbar sein dürfte. Ein "reiner" PWA kann somit keinen gangbaren Weg aufzeigen.

Vergleicht man die Auswirkungen eines Bebauungsplanes demgegenüber mit der zeitlich vor seiner Aufstellung liegenden Phase, kommt es wie gezeigt auch dann infolge der Angebotsverknappung und Nachfragskonzentration auf die bebaubare Bodenfläche zu Bodenwertsteigerungen dieser Grundstücke, allerdings reduziert in dem Umfang, in dem der Anstieg möglicherweise bereits vorweg antizipiert worden war.

Aus der Skizze folgt ebenfalls, daß die Höhe der Wertsteigerung für Bauland bei gegebener Nachfrage in entscheidendem Maße vom Verknappungseffekt der Planung abhängt: je stärker dieser Effekt, d.h. je kleiner die bauliche nutzbare Fläche, um so größer ist ceteris paribus der Preisanstieg. Damit kann aber die Planungsinstanz über ihre Planungs- und Erschließungsaktivität die Bodenwertsteigerungen in erheblichem Umfang manipulieren.

Als Resümee bleibt festzuhalten, daß bei existierender Städteplanung davon alle Bodenwerte beeinflusst sind: sei es durch die unmittelbare Fixierung der baulichen Nutzungsart und -intensität oder aber deren generelles Verbot. Eine Ermittlung der durch die Planung verursachten Bodenwertänderung im streng kausalen und theoretisch eindeutigen Sinne ist unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht machbar, ebenso wenig wie das Konzept des reinen PWA.

Daher muß auch das Ziel der Interessenneutralisierung dahingehend präzisiert werden, daß damit nicht die Wiederherstellung der Situation wie im Fall der Baufreiheit gemeint sein kann, sondern ausgehend von der Existenz der Bauplanung lediglich die möglichst gleichmäßige Behandlung aller davon Betroffenen.

c) Konsequenzen für einen realistischen PWA

Als realistisch soll der PWA bezeichnet werden, der die boden- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen miteinander bezieht, wie sie derzeit in der BRD (und den meisten übrigen westlichen Industriestaaten) bestehen; der also von der Existenz der Planung sowie dem dazugehörigen Grundsatz des planungsrechtlichen Bauverbots ausgeht.

Bei Berücksichtigung dieser Umstände läßt sich das Grundprinzip des PWA folgendermaßen ableiten:

Ausgangspunkt ist wiederum die ringförmig um die Stadt X liegende Fläche, die in absehbarer Zeit nach Maßgabe der Städteplanung zumindest teilweise als Baugelände verwendet werden kann. Infolge des prinzipiellen planungsrechtlichen Bauverbots darf dieser Bereich nicht baulich genutzt werden, solange die Bauplanung dies nicht ausdrücklich gestattet. Auch kann niemand einen Anspruch darauf erheben, daß gerade sein Grundstück Baulandqualität erhält. Die Bodenwerte, die überwiegend durch die landwirtschaftliche oder sonstige nichtbauliche Nutzung bestimmt sind, werden nun aber durch die Möglichkeit beeinflußt, einmal Baulandeigenschaft zu erhalten; d.h. Baulanderwartungswerte entstehen. Die Aussicht auf eine bauliche Nutzbarkeit besteht ja nach wie vor. Damit verbunden ist aber ebenso das Risiko einer Nichterfüllung dieser Erwartung. Eine Entschädigung in einem solchen Fall kann aber nicht verlangt werden, da sich am planungsrechtlichen Hintergrund, dem grundsätzlichen Bauverbot, nichts geändert hat.

Wird nun ein Bebauungsplan aufgestellt, so werden die bebaubaren Grundstücke im Gebiet Y auf das Preisniveau für vergleichbares Bauland steigen, soweit dies in den Erwartungswerten nicht bereits vorweggenommen wurde, während die Fläche Z wieder auf das Preisniveau von Nichtbauland fällt, falls nicht weiterhin Erwartungswerte für solche Grundstücke bestehen bleiben, bei denen eine zukünftige Baunutzbarkeit nicht auszuschließen ist.

Erfolgt nun die Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung in der Zone Y, werden alle Grundstücke annähernd gleich von der Planung betroffen: im Bereich Z, für den sich substantiell nichts verändert hat, besteht weder Anlaß für eine Abschöpfung noch für eine Vergütung, während sich die Baulandeigentümer in Y nach Abschöpfung in fast der gleichen Position befinden, da der vermögensmäßige Vorteil, den die Ausweisung als Bauland zur Folge hatte, abgeführt werden muß. Nur annähernd gleich deshalb, weil einmal der immaterielle Nutzen einer Bebauungsmöglichkeit nicht erfaßt wird und zum anderen die nach der Abschöpfung auftretenden Vorteile ebenfalls vernachlässigt werden.

Durch den PWA wird damit praktisch der Zustand des planungsrechtlichen Bauverbots (der ja bereits besteht) auf alle Bodeneigentümer ausgedehnt, d.h. nun wird auch die bisherige Begünstigung derjenigen beseitigt bzw. vermindert, denen die Planung im Gegensatz zu allen übrigen eine bauliche Nutzung erlaubt. Oder um eine geläufige Redewendung zu gebrauchen: die Planung würde keine weißen Lose mehr verteilen.

Diese Folgerung resultiert m.E. zwingend aus der Existenz der Planung und des planungsrechtlichen Bauverbots: Wenn dieser Zustand erst einmal eingeführt ist, ist ein Ausgleichen von planungsbedingten Bodenwertänderungen im Sinne von Abschöpfung und Vergüten nicht mehr nötig, da planungsbedingte Bodenwertminderungen kaum noch vorkommen können, weil das bereits vorhandene planungsrechtliche Bauverbot durch die Planung nicht weiter eingeschränkt werden kann. Daher bleibt die Vergütungsseite beschränkt auf den Entzug bzw. die Verminderung der bereits zulässigen Baunutzbarkeit, deren vermögensmäßiges Äquivalent - die planungsbedingte Bodenwertsteigerung - ja annahmegemäß abzuführen ist. Man muß natürlich sehen, daß in diesem Zusammenhang von einem zweiseitigen Ausgleichen kaum noch die Rede sein kann, da die Vergütungsseite praktisch auf wenige Fälle beschränkt wird. Eine Deklarierung bspw. als Planungsgewinnabgabe anstelle des

Terminus PWA wäre daher weitaus zutreffender. Dies gilt um so mehr, als Herabzonungen unter bestimmten Bedingungen nach dem herrschenden BBauG (§ 44) auch derzeit ohnehin zu entschädigen sind. Eine Entschädigung für die Nichterteilung der Bebauungsmöglichkeit, so als hätte die Planung nur weiße Lose verteilt, und der PWA schließen sich unter diesen Umständen gegenseitig aus.

Damit ist auch die fundamentale Frage nach der Grundnutzung des Bodens determiniert, von der bei der Durchführung des PWA auszugehen ist: Ausgangsbasis kann grundsätzlich nur der Bodenwert bei nicht baulicher Verwendung unter Ausschluß von Baulanderwartungswerten sein. Bei einer Änderung bereits bestehender Baunutzbarkeiten (Höher- oder Herabzonungen bzw. veränderte Nutzungsart) ist der Bodenwert zugrunde zu legen, der der bisherigen Nutzung entspricht. Diese Grundsatzentscheidung über den den zu verwendenden Anfangswert zielt darauf ab, daß sich alle Grundstückseigentümer nach Durchführung des PWA in der gleichen vermögensmäßigen, dem generellen Bauverbot entsprechenden Position befinden. M.a.W. es wird der Bodenwert fixiert, der allen Grundstückseigentümern gleichermaßen verbleiben soll.

Inwieweit dies gesellschafts- und rechtspolitisch mit dem vorherrschenden Verständnis vom Bodeneigentum und seiner Sozialbindung vereinbar ist, kann hier nicht untersucht werden.¹⁾ Geht man allerdings aus von der Existenz des planungsrechtlichen Bauverbots und der Forderung nach einem PWA, erscheint aus ökonomischer Sicht eine andere Lösung bei Bejahung des Gleichheitsgrundsatzes nicht vorstellbar.

Die eigentlichen Schwierigkeiten dieser Vorgehensweise liegen besonders in der notwendigen Operationalisierung der Bemessungsgrundlage und sind im entscheidenden Maße

1) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 5, S. 8 ff. derselbe, Nochmals: Bodenwertabschöpfung und Eigentums-garantie, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 91. Jg. (1976) S. 155 ff. sowie die dort angegebene Literatur Janning, H., a.a.O., S. 351 ff.

davon abhängig, inwieweit die Ausschaltung von Baulanderwartungswerten gelingt. Um einen weitgehenden Ausschluß der Baulanderwartungswerte zu erreichen, scheint nur die folgende Methode geeignet: unabhängig von dem tatsächlichen Marktpreis eines Grundstücks, ist bei der Neulanderschließung als Anfangswert ausnahmslos der eventuell modifizierte landwirtschaftliche Ertragswert zu verwenden, d.h. der Preis, der für vergleichbaren i.a. landwirtschaftlich genutzten Boden üblicherweise gezahlt wird. Ist diese Regelung erst einmal in Kraft, weiß jeder potentielle Käufer von werdendem Bauland, daß ein Preis, der über den Wert für landwirtschaftlich genutztes Land hinausgeht, von ihm ggf. noch einmal in Gestalt des PWA abgeführt werden muß. Er wird daher normalerweise keinen höheren Preis akzeptieren, es sei denn, er ist aus bestimmten Gründen von vornherein bereit, dem Verkäufer eine Art Prämie zu zahlen, die seinen Gesamtpreis natürlich erhöht. Bei Umzonungen bereits bebauter Grundstücke ist der Bodenwert bei bisheriger Nutzbarkeit zugrunde zu legen.

Die gewiß einschneidenden Konsequenzen für den anzusetzenden Anfangswert werden oft nicht gesehen oder aber nicht klar und deutlich ausgesprochen. Besonders der letzte Punkt dürfte nicht unwesentlich dadurch beeinflusst sein, daß ein so konstruierter PWA letztlich eine Ausdehnung des planungsrechtlichen Bauverbots und seiner Folgen auf den gesamten noch unbebauten Boden bedeutet: Prinzipiell ist die bauliche Nutzung verboten; wem dennoch nach Maßgabe der Planung die Bebauung ermöglicht wird, der muß nun - im Gegensatz zu bisher - deren vermögensmäßiges Äquivalent in Form der planungsbedingten Bodenwertsteigerung an den Staat abführen.

Im Verlaufe dieser Arbeit wird zu überprüfen sein, ob und inwieweit dieser Ansatz praktisch realisiert werden kann und welche Folgen wahrscheinlich daraus resultieren. Als Beurteilungsmaßstab soll primär der Erfüllungsgrad hinsichtlich der vorne beschriebenen Ziele herangezogen werden.

d) Zur Kausalität der Bemessungsgrundlage

Da eine theoretisch nicht angreifbare Ermittlung planungsbedingter Bodenwertänderungen praktisch undurchführbar ist, werden im folgenden darunter solche Bodenwertänderungen verstanden, die sich als Differenz aus dem von der städtebaulichen Planung und ihrer Erwartung unbeeinflussten Bodenwert und demjenigen nach ihrer Inkraftsetzung ermitteln lassen.

Fine Arbeit, die realitätsnahe Entscheidungshilfe sein will, kann sich jedenfalls nicht auf eine zwar theoretischen Ansprüchen genügende, aber unpraktikable Lösungsmöglichkeit beschränken und alle übrigen Ansätze a priori als ungeeignet qualifizieren. Die weitere Arbeit geht daher von diesem pragmatischen Verständnis planungsbedingter Bodenwertänderungen aus, das gleichwohl einer kritischen Analyse zu unterziehen sein wird.

Der Begriffsbestimmung liegt implizit die Hypothese zugrunde, daß jene meist sprunghaften Bodenwertänderungen, die im Gefolge von Umwidmung und/oder Umzonung des Bodens auftreten, auf die Bauplanung zurückzuführen sind. Vor dem Hintergrund des planungsrechtlichen Bauverbots ist grundsätzlich eine bauliche Bodenverwendung einzig und allein dann möglich, wenn die Bauplanung diese Nutzung zuläßt. Die Genehmigung oder Zuweisung einer baulichen Bodennutzung durch die Planung ist daher eine unentbehrliche Voraussetzung, ohne die keine Bebauung möglich ist.¹⁾ Damit wird die Planung nicht als einzige Ursache der Bodenwertänderung deklariert, wohl aber als eine dazu unbedingt notwendige Bedingung, eine *conditio sine qua non* also.²⁾ Daß diese Prämisse aber

1) Hansen, J.R., a.a.O., S. 34 f.
Gaentzsch, G., a.a.O., S. 20 ff.
Halstenberg, F. et al., a.a.O., S. 34

2) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 420
Janning, H., a.a.O., S. 97

nicht gleichzeitig auch hinreichend ist, offenbart unschwer die Vorstellung einer über den Bedarf hinaus- oder daran vorbeigehenden Ausweisung von Bauland. Planung kann also nur dann Bodenwertsteigerungen auslösen, wenn sie sich innerhalb des von der jeweiligen Nachfrage gesetzten Rahmens bewegt.

Wie Risse auch in mehreren Modellrechnungen nachweist, kann die Festlegung der Bebauungsintensität die Bodenpreisbildung nur insoweit beeinflussen, "als sie die Ausnutzbarkeit unter der wirtschaftlich höchstmöglichen ansetzt."¹⁾ Planung, die über das ökonomisch Machbare hinausgeht, z.B. dort eine sechsgeschossige Nutzung zuläßt, wo nur Bedarf nach eingeschossiger Nutzung besteht, ist für den Bodenwert irrelevant. Diese oft stillschweigende, aber essentielle Voraussetzung ist immer zu bedenken, wenn von den durch die Planung geschaffenen Bodenwertsteigerungen die Rede ist.

Daß eine diesen Anforderungen nicht genügende Planung als unsinnig und wirklichkeitsfremd zu bezeichnen wäre,²⁾ wie bspw. die Ausweisung von Bauland in der Wüste, ändert nichts an dem grundsätzlichen Zusammenhang. Die Erfüllung beider Kriterien ist eine unerläßliche Voraussetzung für die Existenz planungsbedingter Bodenwertänderungen. Daher erscheint es zumindest fragwürdig, alleine der Planung als nur dem einen Faktor von mehreren die Bodenwertänderung zuzuschreiben. Mit der genau gleichen Berechtigung ließe sich statt dessen von nachfragebedingten Bodenwertänderungen sprechen.

Aus ökonomischer Sicht wird durch den rechtlichen Akt der Umwidmung oder Umzonung ein materiell unverändertes Stück Boden in ein völlig anderes Gut transformiert, z.B. ist aus dem Acker nunmehr das nach Nutzungsart und -umfang bestimmte Baugelände geworden. Daß diese planmäßige Nutzung darüber hinaus eine Mindestausstattung mit lokalen Infrastruktureinrichtungen voraussetzt, soll

1) Risse, W.K., a.a.O., S. 429

2) Vgl. Halstenberg, F., et al., a.a.O., S. 34

hier vernachlässigt werden, und gilt für den Fall der Umzonung auch nur bedingt. Ebenso wird von Interdependenzen zwischen dem Markt für Ackerland und dem für Bauland abstrahiert.¹⁾ Die Unterschiede zwischen beiden Gütern kommen auch in eigenständigen Angebots- und Nachfragefunktionen zum Ausdruck. Genau genommen besteht der Baulandmarkt allerdings aus einer Vielzahl von unterschiedlichen regionalen Teilmärkten.²⁾ Im Extremfall ist jedes Grundstück einer bestimmten Lage und Beschaffenheit durch einen eigenen Elementarmarkt gekennzeichnet.

Damit steht aber fest, daß der Baulandpreis (Bodenwert) in ganz entscheidender Weise von den zum jeweiligen Zeitpunkt am jeweiligen Ort herrschenden Nachfrage- und Angebotsverhältnissen determiniert ist, die ihrerseits wiederum von vielfältigen Faktoren abhängig sind.³⁾ Das konkrete Ausmaß der tatsächlichen Bodenwertänderung, die bei der Produktion von Bauland bestimmter Art und Nutzung entsteht, wird weitgehend durch die Marktkonstellation bestimmt. Der genau gleiche Planungsakt, durchgeführt an verschiedenen Orten und/oder zu verschiedenen Zeitpunkten wird daher verschiedene Ergebnisse zeitigen. Indem also durch die Planung ein Grundstück eine ganz bestimmte Baulandqualität erhält, wird, ähnlich dem Öffnen einer Schleuse in einer Staumauer, "eine Bewertung des Bodens nach dessen vollen marktwirtschaftlichen Ertragschancen"⁴⁾ ermöglicht, die bisher durch das planungsrechtliche Bauverbot verhindert wurde.

Daß überhaupt Bodenwertänderungen der hier betrachteten Art entstehen können, ist ohne Planung undenkbar, ihre reale Höhe und Differenzierung jedoch sind (allein) das

1) Vgl. hierzu etwa: Feuerstein, H., Bestimmungsgründe der Preise und des Transfers land- und forstwirtschaftlich genutzten Bodens. Eine ökonometrische Analyse des schleswig-holsteinischen Bodenmarktes von 1954 bis 1968, Kiel 1970, S. 152 ff.

2) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 163 ff.

3) Eine Analyse dieser Haupteinflußgrößen bildet den Kern der Arbeit von Risse.

4) Krause-Junk, G., a.a.O., S. 293

Resultat aus "einem synergetischen Prozeß"¹⁾, in dem alle Bestimmungsfaktoren simultan auf den Bodenwert einwirken.²⁾

Ein kontrolliertes Experiment analog der ceteris-paribus-Klausel, in dem einzig und allein die Einflußgröße Planung variiert wird, ist in der Realität einfach nicht möglich; dies um so mehr, als durch die Planungstätigkeit ein ökonomisch völlig neues Gut geschaffen wird, das sich von dem Ausgangsprodukt Ackerland essentiell unterscheidet. Daraus folgt aber zwingend, daß eine Zurückführung von Bestandteilen der Bodenwertänderung auf isolierte Einflußfaktoren, also auch auf die Bauplanung, praktisch nicht machbar ist.³⁾ Festgestellt werden kann nur die durch die Planung ermöglichte Bodenwertänderung, die insgesamt durch das zeitlich und situationsbedingte interdependente Zusammenwirken aller Faktoren gemeinsam verursacht wird.

Eine Aufspaltung der Bodenwertänderung in einen der Planung zugeschriebenen Teil und eine Restgröße muß daher letztlich immer willkürlich sein.⁴⁾

Diese Schwierigkeit läßt sich solange nicht beseitigen, wie an dem prinzipiell kausalen Ansatz festgehalten wird. Bezeichnenderweise kommen daher selbst die Befürworter eines PWA im Entwurf eines BBauG bereits 1956 zu der Schlußfolgerung, daß "es nicht darauf ankommt, ob eine Wertänderung ausschließlich auf eine Planungsmaßnahme zurückgeht, oder nur durch die Planungsmaßnahme in Verbindung mit anderen Ursachen ausgelöst worden ist."⁵⁾

1) Pfeiffer, U., Aufsatz 1, S. 77

2) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 426

3) Vgl. vom Felde, H.W., a.a.O., S. 135 ff.

Halstenberg, F. et al., a.a.O., S. 39

Haman, U., a.a.O., S. 91 ff.

Hagemann, R., a.a.O., S. 594

Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S. 44

4) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 35

5) Entwurf eines Bundesbaugesetzes - Begründung, a.a.O., S. 155

Nun wird in neuer Zeit dezidiert die These vertreten, wonach die Kausalität auch bereits dann anzunehmen ist, wenn die Planung als *conditio sine qua non* an der Bodenwertänderung beteiligt ist. "Die städtebaulichen Maßnahmen brauchen danach nur eine nicht hinwegdenkbare Bedingung für den Erfolgseintritt d.h. für die Werterhöhung zu sein, nicht aber deren alleinige Ursache."¹⁾ Diese Definition der sogenannten "maßnahmenbedingten"²⁾ Wertsteigerungen muß konsequenterweise die Erfassung aller Bodenwertänderungen zur Folge haben, die ohne die planerischen Aktivitäten nicht möglich gewesen wären.

Wenn man diesen weiten Kausalitätsbegriff primär damit legitimiert, daß nur so der allgemeine Vorteilsausgleich als Leitziel des PWA sichergestellt werden kann, indem die Sondervorteile der begünstigten Grundstückseigentümer infolge der öffentlichen Veranstaltung (Planung) abgeschöpft werden³⁾, so mache man sich einmal die mögliche Tragweite dieser Begründung bewußt. Mit dieser Argumentation ließen sich öffentliche Ansprüche immer dann erheben, sofern nur der Nachweis gelingt, daß bestimmte Sondervorteile ohne die Beteiligung staatlicher Maßnahmen unmöglich gewesen wären. Dies könnte man sowohl von der Konzessionsvergabe an ein erfolgreiches Unternehmen als auch bspw. von der qualifizierten Hochschulausbildung eines Beamten im höheren Dienst behaupten. Eine "Alleinursächlichkeit"⁴⁾ der öffentlichen Maßnahme für die relativ hohen Gewinne bzw. das relativ hohe Einkommen ist annahmegemäß nicht notwendig.

Unterstellt man dem PWA die Hauptzielsetzung des Ausgleichs von im obigen Sinne maßnahmenbedingten Vorteilen, zeigen sich gewissen Widersprüche eben dieser Konzeption.

1) Janning, H., a.a.O., S. 97

2) ebenda, S. 96

3) Vgl. ebenda, S. 120 ff.

4) ebenda, S. 100

Gerade dann nämlich ist eine räumliche (auf das Planungsgebiet) und zeitliche (auf eine bestimmte Periode) Begrenzung der erfaßten Bodenwertänderungen nicht sachlogisch, da insoweit Bodenwertänderungen ausgeschlossen werden, die ebenfalls an die Planung als *conditio sine qua non* geknüpft sind. Hätte die Planung bspw. eine Bebauung nicht zugelassen, wären auch fast alle damit direkt oder indirekt verbundenen späteren Bodenwertänderungen nicht möglich. Dies gilt besonders auch für eventuelle Wertsteigerungen des Gebäudes, unabhängig von den Ursachen. Dagegen könnte man möglicherweise einwenden, Bodenwertänderungen dieser Art stünden in keiner Beziehung mehr zu öffentlichen Maßnahmen, wie es bei der Planung zutrifft. Mit diesem Argument führte man aber genau wieder die (enge) Kausalbeziehung zwischen Planung und Bodenwertänderung quasi durch die Hintertür ein, die bisher in Abrede gestellt wurde. Die Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung von (einmaligen) maßnahmenbedingten und allgemeinen Wertsteigerungen mit dieser Begründung ¹⁾ kann daher gerade unter den gemachten Prämissen wenig überzeugen.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß unter realistischen Bedingungen von einem PWA im Sinne eines beidseitigen Ausgleichs kaum noch die Rede sein kann, dies vor dem Hintergrund des planungsrechtlichen Bauverbots aber auch nicht wesentlich anders denkbar erscheint. Auf die Möglichkeit, mangels willkürfreier Abgrenzungskriterien den Wertausgleichsgedanken weit über den Bereich der Planung hinaus auszudehnen, sei hier nur hingewiesen.

1) Vgl. Janning, H. a.a.O., S. 129 f.

III. Die Bewertung als Kardinalproblem des PWA

1. Die prinzipiellen Möglichkeiten zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage

Für die praktische Verwirklichung des PWA ist eine befriedigende Lösung des Bewertungsproblems ohne Zweifel die zentrale Voraussetzung. Ein Mißerfolg in diesem Punkt würde das gesamte Instrument völlig in Frage stellen.

Die Bemessungsgrundlage des PWA ist definiert als die Veränderung der Bestandsgröße Bodenwert, deren Anfangs- und Endwert durch das qualitative Kriterium der Planung bestimmt sind: einmal durch das Fehlen jeglicher Planungsabsichten bzw. diesbezüglicher Erwartungen, zum anderen durch deren Vollzug. Zwei Werte sind daher in jedem Fall zu ermitteln, wobei sich diese Anzahl dann vergrößert, wenn eine wie auch immer geartete Abspaltung weitere Modifikationen der Wertdifferenz erforderlich macht.

Der Terminus Wert steht hier immer, sofern nichts anderes behauptet wird, für Marktwert (Verkehrswert), d.h. für den am Baulandmarkt üblicherweise erzielbaren Preis des betreffenden Grundstücks. Falls der Bodenwert nicht zufällig gerade durch Verkauf am Markt realisiert wird, handelt es sich i.d.R. also um geschätzte, fiktive Marktpreise. Dieser Sachverhalt spielt auch in der Diskussion um die Besteuerung von nichtrealisierten Bodenwertzuwachsen eine wesentliche Rolle.¹⁾ Da jede nicht unmittelbar durch den Marktmechanismus selbst herbeigeführte Bewertung immer auf bestimmten Hypothesen beruhen muß, wird stets ein mehr oder minder großer subjektiver Ermessungsspielraum existieren, der letztlich rational

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 54 ff.

nicht voll zu erfassen ist.¹⁾ Ein entscheidendes Kriterium wird daher die Gewährleistung einer möglichst gleichartigen Wertermittlung sein.

Die Bestimmung der Bodenwertdifferenz läßt sich grundsätzlich auf zwei Wegen vornehmen. Bei der "Stichtag-methode"²⁾ bzw. "historischen Methode"³⁾ wird der Anfangswert zu einem festgelegten Zeitpunkt ermittelt, der so weit vor dem Beginn der Planung liegen muß, daß jede Erwartung darauf ausgeschlossen ist. Zu vergleichen sind dann also zeitlich aufeinander folgende, sukzessive Daten mit der Konsequenz, daß die zwischen den beiden Veranlagungszeitpunkten liegende Periode von konjunkturellen Einflüssen, Veränderungen der Preisstruktur und sonstigen Faktoren erheblich beeinflusst werden kann.⁴⁾ Die auf diese Art ermittelte Bodenwertänderung ist somit das Ergebnis aller Faktoren, die während des betreffenden Zeitraums auf den Boden einwirken.

Das Bestreben, diese Einflußfaktoren als Folge der zeitlichen Diskrepanz zwischen Anfangs- und Endwert zu neutralisieren, kennzeichnet demgegenüber die "aktuell-vergleichende"⁵⁾ bzw. "Ohne-mit-Methode"⁶⁾. Hiernach wird auch der Anfangswert fiktiv auf den gleichen Zeitpunkt wie der Endwert verlegt, d.h. beide Größen werden zum gleichen Termin bestimmt. Der Anfangswert ist jener hypothetische Wert, den das Grundstück am gemeinsamen Stichtag hätte, wenn keinerlei planerische Aktivitäten stattgefunden hätten. Man fingiert also die Möglichkeit, das gleiche Grundstück zum gleichen Zeitpunkt sowohl mit

1) Offensichtlich gegenteiliger Meinung: Rössler, R., Langner, J., Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten, 2. Auflage., Neuwied und Berlin 1966, S. 1

2) Hansen, J.R., a.a.O., S. 47

3) Engelken, K., Zur Trennung zwischen "planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 89. Jg. (1974), S. 752 (im folgenden zitiert als Aufsatz 3)

4) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 22 f.

5) Engelken, K., Aufsatz 3, S. 753

6) Hansen, J.R., a.a.O., S. 47

Einschluß als auch unter Ausschluß der Planung zu bewerten. Im Gegensatz zur vorhergehenden Methode werden nun simultane Daten miteinander verglichen, in denen die aktuell vorherrschenden Umstände gleichermaßen zum Ausdruck kommen.¹⁾

Im Grunde genommen unterscheiden sich beide Methoden nur graduell. Will man dem Eigentümer die Bodenwertänderung belassen, die in jedem Fall infolge der allgemeinen Entwicklung bei unveränderter planungsrechtlicher Situation eingetragen wäre, macht die historische Methode eine Inflationierung des Anfangswertes mittels geeigneter Indizes als dritten Bewertungsvorgang erforderlich, während die Ohne-mit-Methode direkt nach diesem Bodenwert fragt, den das Grundstück heute hätte, wenn keine Planung vorgenommen worden wäre. Die Entscheidung zwischen beiden Varianten muß daher wesentlich von der Beurteilung der Praktikabilität bestimmt sein.

In dem folgenden Abschnitt sollen die Probleme im einzelnen erörtert werden, mit denen bei der konkreten Operationalisierung der Bemessungsgrundlage in der Realität gerechnet werden muß. Unterstellt wird dabei zunächst die Situation der erstmaligen Realisierung eines PWA, während später die Existenz eines PWA vorausgesetzt wird.

2. Die Bewertung bei (erstmaliger) Einführung des PWA

a) Der qualitative Aspekt

aa) Die Abspaltung der planungsbedingten Bodenwertänderung

Der letztlich kausal bestimmte Ansatz des PWA macht es erforderlich, den Einfluß der Bauplanung auf den Boden-

1) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 22

wert von anderen Faktoren zu isolieren. Wie bereits gezeigt, ist der theoretisch denkbare reine PWA realiter nicht durchführbar, so daß insofern die vorzunehmende Bestimmung der Bemessungsgrundlage stets unzulänglich bleiben muß. Folgt man darüber hinaus dem ebenfalls weiter vorne abgeleiteten Ergebnis, wonach eine Trennung der Bodenwertänderung nach verschiedenen Ursachen mangels geeigneter Abgrenzungskriterien prinzipiell nicht praktikabel erscheint, läßt sich eine befriedigende sachliche Abgrenzung von planungsbedingten Bodenwertänderungen von vornherein nur schwer vorstellen.

Bejaht man hingegen den extensiven Kausalitätsbegriff der Planung und erfaßt (nahezu) alle Bodenwertänderungen, die im Gefolge von bzw. in Verbindung mit staatlicher Bauplanung entstehen (und dies war die Intention der BBauG-Novelle), ist dieses Vorgehen vor allem auf eine Beeinträchtigung des Gleichheitsgrundsatzes zu überprüfen, da möglicherweise zumindest bestimmte Teile der Bodenwertänderung verschieden behandelt werden.

Grundsätzlich wären zwei verschiedene Wege zur Abspaltung denkbar:

Nach der ersten Methode erfaßt man einzig und allein die planungsbedingte Bodenwertänderung. Dem liegt die Voraussetzung zugrunde, daß die planungsbedingte Bodenwertkomponente anhand bestimmter Merkmale positiv aus der gesamten Bodenwertänderung isoliert werden kann. Deshalb könnte man dieses Vorgehen auch als positive Methode bezeichnen. Diese Merkmale lassen sich aber wie gezeigt i.a. nicht angeben und machen somit die Anwendung dieses Verfahrens praktisch unmöglich.

Kennzeichnend für die negative Methode ist daher die umgekehrte Vorgehensweise: subtrahiert man von der gesamten Bodenwertänderung die nicht auf die Planung zurückführbaren Teile, erhält man die gesuchte Bemessungsgrundlage als Restgröße. Auf den ersten Blick scheint dieser Weg eher gangbar zu sein und typischerweise gehen fast alle

bekannten Vorschläge zum PWA in der prinzipiell gleichen Weise vor, indem von der gesamten Bodenwertdifferenz noch bestimmte Abzüge vorgesehen sind und das Residuum als gesetzliche Bemessungsgrundlage definiert ist.

Gelöst werden dadurch die fundamentalen Zurechnungsprobleme dennoch nicht, denn diese bestehen nach wie vor, nunmehr allerdings für die nichtplanungsbedingten Bodenwertteile. Damit gelten aber auch die gleichen Einwände gegen die so ermittelte Restgröße.

Gleichwohl dürfte die negative Methode die eindeutig praktikablere sein, besonders wenn Art und Umfang der möglichen Kürzung per Gesetz eng begrenzt und ihre Berechtigung vom Grundstückseigentümer detailliert nachzuweisen ist. Je weiter das zugrundeliegende Kausalitätsverständnis ist, umso restriktiver muß die Handhabung derartiger Anrechnungen ausfallen.

Der letztlich normative Charakter einer jeden Abspaltung der Bemessungsgrundlage kann freilich auch dadurch nicht beseitigt werden.

ab) Die Bestimmung des eigenen Kapital- und Arbeitseinsatzes

Alle Befürworter eines PWA sind sich einig, daß eine Gruppe von Bodenwertänderungen dem Eigentümer in jedem Fall verbleiben soll, nämlich solche, die auf den eigenen Kapital- und Arbeitseinsatz zurückgehen. "A u s g e - s c h l o s s e n" sind demnach die vom Bodeneigentümer durch Investitionen in den Boden herbeigeführten Bodenwertsteigerungen, die der Absicht nach gewinnbringend sein sollen, in sich selbst aber bloße Vermögensumschichtungen sind."¹⁾

Auch der vom zuständigen Ausschuß zuletzt beschlossene Entwurf sieht in § 135 f vor, daß "die gewöhnlichen Kosten der Aufwendungen"²⁾ anzurechnen sind, durch die der Eigen-

1) von Nell-Breuning, O., Besteuerung ..., a.a.O., S. 3

2) Bundestags-Drucksache 7/4793 S. 117

tümer Werterhöhungen zulässigerweise bewirkt hat. Offensichtlich werden diesem Aspekt keine großen Probleme beigemessen, da außer der Erwähnung dieser Bodenwertkategorie im allgemeinen kaum darüber hinausgehende Bemerkungen dazu vorliegen.

Der üblicherweise vorgeschlagene Abzug der privaten Aufwendungen von der Bodenwertdifferenz¹⁾ kann aber kaum als sachgerechte Lösung angesehen werden, selbst wenn man eine befriedigende Bewertung des eigenen Arbeitseinsatzes und dessen Nachweis als praktikabel unterstellt. Die von der Konzeption des PWA her gebotene und allein zulässige Frage kann nur lauten, ob und in welchem Umfang der Markt diese privaten Bemühungen honoriert. Die Höhe der Aufwendungen und der Umfang der dadurch verursachten Bodenwertänderung müssen keinesfalls übereinstimmen. Letzten Endes handelt es sich hierbei um die altbekannte Schwierigkeit der Trennung von Unternehmergewinn und Grundrente.²⁾

Soweit durch eigene Aufwendung nur der Anfangswert beeinflusst wird, stellt sich das obige Problem nicht, da die veranlagte Bodenwertdifferenz entsprechend kleiner ausfällt.

Schlagen sich private Investitionen allein in einem erhöhten Endwert nieder, würde dies zu einer entsprechend vergrößerten Bodenwertdifferenz führen, durch die die Privatinitiative quasi bestraft würde, falls kein entsprechender Abzug möglich ist. Denkbar wäre

1) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 29

2) Vgl. vom Felde, H.W., a.a.O., S. 60
Haman, U., a.a.O., S. 48 ff.

bspw. der Bau eines Brunnens oder bestimmte Verbesserungen der Bodenbeschaffenheit, wodurch die Eignung als Baugrundstück zunimmt. Der auf die privaten Bemühungen zurückzuführende Anteil der Bodenwertsteigerung ließe sich exakt nur durch einen Vergleich mit dem Bodenwert bestimmen, wie er sich bei fehlenden Verbesserungsinvestitionen ergeben würde.

Wirken sich private Aufwendungen sowohl auf den Anfangs- als auch den Endwert aus, hängt es von der relativen Stärke dieser beiden Effekte ab, wie sich die Bodenwertdifferenz entwickelt. Bspw. dürfte die verkehrsmäßige Anbindung eines Grundstücks durch einen eigenen Privatweg für eine landwirtschaftlich genutzte Fläche wesentlich anders zu beurteilen sein, als wenn dieses Grundstück wohnwirtschaftlich oder gewerblich genutzt wird.

Diese einzelnen Auswirkungen isolieren zu wollen, erscheint ein hoffnungsloses Unterfangen. Allerdings dürfte die praktische Bedeutung dieser Frage für die hauptsächlich quantitativ gewichtigen Fälle der Umwidmung von landwirtschaftlichem Boden vergleichsweise gering sein. Wird der Endwert (und Anfangswert) zum vorgesehenen Zeitpunkt der Baureife ermittelt, handelt es sich i.a. um Boden, in den bisher kaum Investitionen getätigt wurden.

Problematischer scheint dies bei der Umzonung von bereits bebautem Gelände zu sein. So läßt sich z.B. vorstellen, daß die Höherzonung eines alten Mehrfamilienhauses in ländlicher Gegend mit einem bisher relativ geringen Bodenwert dem Eigentümer die Möglichkeit

eröffnet, sein Gebäude kostengünstig zu einem Ferienhotel und Ausflugsziel auszubauen. Dabei kann bereits die Erwartung dieser höheren Ertragsaussichten genügen, einen Bodenwertanstieg herbeizuführen. Ohne Initiative und Investitionen des Eigentümers wäre diese Bodenwertsteigerung nicht möglich und hätte daher bei der Bestimmung des Endwertes resp. der Bemessungsgrundlage außer Betracht zu bleiben. Theoretisch exakt wäre nur der fiktive Bodenwert, wie er sich ohne die Aktivitäten des Eigentümers ergäbe.

Entscheidend wird auch hier sein, auf welche Art und zu welchem Zeitpunkt der Bodenwert eines bebauten Grundstücks festgestellt wird (vgl. Kapitel III, 4). Der Abzug der konkreten Aufwendungen des Eigentümers kann jedenfalls nur eine sehr pauschale Methode darstellen.

ac) Der Erschließungsbeitrag

Besonders für die praktische Durchführung von erheblicher Bedeutung ist die Behandlung des Erschließungsbeitrags, der auf dem Baulandmarkt durchweg im Preisunterschied zwischen erschließungsbeitragsfreien und (noch) erschließungsbeitragspflichtigen Grundstücken zum Ausdruck kommt.

Der Erschließungsbeitrag stellt das Äquivalent für Teile der kommunalen Erschließungsleistungen dar, die dem betreffenden Grundstück tatsächlich oder potentiell zugute kommen. Insoweit handelt es sich um einen dem vorhergehenden Abschnitt analogen Tatbestand. Seine Erhebung orientiert sich am Grundsatz der (teilweisen) Kostendeckung, während dieser Gesichtspunkt für den PWA gerade keine Rolle spielt.

Schwierigkeiten bereitet der Erschließungsbeitrag insofern, als durch die Erschließungsmaßnahmen induzierte Wertsteigerungen über den Endwert in die veranlagte Bodenwertdifferenz mit eingehen können.

Ist man der Auffassung, daß diese Bodenwertkategorie letztlich ebenfalls durch die Planung ermöglicht wird, wären dagegen keine Einwände zu machen, falls die Erhebung eines Erschließungsbeitrags entfällt. Konsequenz wäre dann aber allein die Erfassung der tatsächlich von der Planung einschließlich der Erschließung herbeigeführten Bodenwertsteigerung, kaum jedoch die vom zuständigen Ausschuß getroffene Regelung.¹⁾ Danach wird der Endwert für erschließungsbeitragspflichtige Grundstücke (deren Erschließungsbeitrag also noch gezahlt werden muß) ermittelt und zusätzlich wie bisher ein gesonderter Erschließungsbeitrag umgelegt, der quasi nichts anderes als die Abschöpfung des erschließungsbedingten Teils der Bemessungsgrundlage darstellt. Die Bemessungsgrundlage des PWA setzt sich damit aus der Addition der Differenz zwischen Anfangs- und Endwert und dem Erschließungsbeitrag zusammen, da in seiner Höhe eine gleichgroße Wertsteigerung unterstellt wird.

Der Erschließungsbeitrag folgt jedoch allein dem Kostendeckungsprinzip und ist in gar keiner Weise an die Existenz von Bodenwertsteigerungen geknüpft, die aber der PWA voraussetzen muß. Die Begründung läuft also darauf hinaus, den Preisunterschied zwischen erschließungsbeitragspflichtigem und erschließungsbeitragsfreiem Bauland in Höhe der Belastung durch den Kostenbeitrag als erschließungsbedingte Bodenwertsteigerung abzuführen. Es erscheint nun aber keinesfalls logisch, wenn der PWA einerseits nur (Preis-) Bodenwertsteigerungen erfassen will, andererseits aber eine Bemessungsgrundlage verwendet, die sowohl Preis- als auch Kostenbestandteile enthält. Welcher Preis sich tat-

1) Vgl. Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 46 ff.

lich am Markt einspielen würde, falls kein Erschließungsbeitrag existiert, ist aber eine völlig offene Frage.

Die gänzlich andersartige, mit dem Erschließungsbeitrag verfolgte Konzeption, kommt im Übrigen auch darin zum Ausdruck, daß der Eigentümer in jedem Fall mindestens den vollen Erschließungsbeitrag abzuführen hat, was auch als "Auffangnetz"¹⁾ bezeichnet wird. Darin zeigt sich eine weitere Inkonzsequenz. Im "Normalfall" fingiert man einen Anstieg der Bemessungsgrundlage in Höhe des Erschließungsbeitrags. Tritt diese Bodenwertsteigerung tatsächlich aber nicht ein, wird gleichwohl der volle Erschließungsbeitrag fällig, aber nicht wie bisher, weil es sich um einen Teil der planungsbedingten Bodenwertänderung handelt, sondern nunmehr als Kostendeckungsbeitrag für bestimmte Erschließungsmaßnahmen. Die Begründung wird somit flexibel den wechselnden Rahmenbedingungen angepaßt.

Da als politischer Kompromiß nur ein 50tiger Abschöpfungssatz vorgesehen war, und der Erschließungsbeitrag häufig erst wesentlich später als der PWA erhoben werden kann, wurde außerdem ein relativ kompliziertes System zur Regelung der Anrechnungen erforderlich, um trotz der Einbeziehung des Erschließungsbeitrags als Teil der Bemessungsgrundlage insgesamt eine genau 50tge Abschöpfung sicherzustellen. Beide Aspekte zusammen können im Endeffekt dann zu einer insgesamt über 50% hinausgehenden Belastung der Grundstücke führen, deren Erschließungsbeitrag die Bodenwertdifferenz zwischen Anfangs- und (erschließungsbeitragspflichtigem) Endwert übersteigt,²⁾ womit ceteris paribus gerade Grundstücke mit relativ geringem Wertanstieg ungleichmäßig stärker belastet werden. Besonders dem Prinzip des Vorteilsausgleichs muß diese Konsequenz zuwiderlaufen.

1) Janning, H., a.a.O., S. 302

2) Vgl. hierzu das Zahlenbeispiel in: Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 48

Nun könnte man andererseits einen gesonderten Erschließungsbeitrag ohne Anrechnung auf den PWA auch bei Bejahung eines engen Kausalitätsbegriffs rechtfertigen, sofern es gelingt, den verwendeten Endwert frei von Bodenwertbestandteilen zu halten, die auf die Erschließung zurückzuführen sind. Diese Annahme dürfte jedoch kaum zutreffen. Zwar ist üblicherweise die Ermittlung des Endwerts bereits zum Zeitpunkt der Baureife vorgesehen, während die Erschließungsanlagen häufig erst lange nach Ende der Bebauung festgestellt werden. Andererseits wurde bereits mehrfach deutlich, daß die Erwartung der konkreten Planverwirklichung einschließlich der Erschließung geradezu notwendig vorausgesetzt werden muß. Im übrigen stellt sich die Frage, ob es bei Existenz eines PWA überhaupt noch vertretbar erscheint, mehr oder weniger deutliche potentielle Vorteile zur Grundlage eines speziellen Entgelts zu machen, die wahrscheinlich zumindest teilweise von einem an die tatsächlich quantifizierbaren Vorteile anknüpfenden PWA ohnehin erfaßt werden. Inwieweit gar eine Belastungskumulation infolge der Erhebung beider Abgaben nebeneinander noch als zumutbar anzusehen ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden.

Die erwähnten Schwierigkeiten und Widersprüche ließen sich weitgehend durch einen ersatzlosen Verzicht auf den Erschließungsbeitrag vermeiden.¹⁾ Bei der Endwertbestimmung entfielen dann auch die problematische Unterscheidung zwischen erschließungsbeitragspflichtigem und -freiem Bauland. Die Streichung müßte nicht notwendig einen Einnahmeausfall in gleicher Höhe nach sich ziehen, da der Endwert unter diesen Umständen höher

1) Wie auch im wesentlichen gefordert von: Seele, W., Ausgleich von Werterhöhungen infolge städtebaulicher Entwicklung oder Neugestaltung - Zur Problematik des Planungswertausgleichs, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 37. Jg. (1975), S. 61

Dieser dreiteilige Aufsatz ist großen Teils identisch mit dem vom gleichen Verfasser erstellten Gutachten in: Stenographisches Protokoll, 33. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 12. Nov. 1974 S. 112 ff., sowie der 44. Sitzung vom 22. Jan. 1975, S. 63 ff.

liegen kann als der erschließungsbeitragspflichtige Endwert bei Existenz eines Erschließungsbeitrags.

Da i.a. bei der Höherzonung bebauter Grundstücke keine Erschließungsbeiträge anfallen, stellt sich dieses Problem nicht.

ad) Der Einfluß der Geldentwertung

"Bodenwertzuwächse gehören zu den ökonomischen Größen, für die sich das Problem der Besteuerung inflationärer Zuwächse mit ganz besonderer Schärfe stellt."¹⁾
Diese Feststellung gilt mindestens in gleichem Maß für den PWA.

Die Tatsache, daß dem Boden als Sachwert eine einzigartige Sicherheit zuerkannt wird,²⁾ führt sowohl zu einer Mehrnachfrage aus dem Vermögensanlagemotiv (Flucht in die Sachwerte) als auch einer verstärkten Zurückhaltung (Eigennachfrage) von Bauland. Diese Tendenz wird noch forciert durch den Anreiz einer Finanzierung mit Fremdkapital, dessen Realwert in Abhängigkeit von Zinshöhe und Inflationsrate u.U. ständig sinkt³⁾ sowie durch steuerliche Vorteile.

Der Partialcharakter des PWA erfordert eine Ausgliederung der inflationären Bodenwertbestandteile. Einer eigenständigen distributionspolitischen Rechtfertigung wie bei der Bodenwertzuwachssteuer bedarf es hier nicht notwendigerweise.⁴⁾

-
- 1) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 8.
 - 2) Vgl. Schäfers, B., Der Boden in der Hierarchie der als sicher bewerteten Güter, in: Loccumer Protokolle Nr. 9 Das Dilemma der Bodenordnung, Loccum 1967, S. 29
 - 3) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 149 f.
 - 4) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O. S. 86 ff.

Die Eliminierung der inflationären Bodenwertkomponente ist notwendig, damit allen Grundstückseignern die Bodenwertbestandteile verbleiben, die auf die Inflation zurückzuführen sind, ohne Rücksicht darauf, ob sie einem PWA unterliegen oder nicht. Dazu wäre es erforderlich, daß die unter gegenwärtigen Bedingungen ermittelte Bemessungsgrundlage mit derjenigen verglichen wird, die sich ceteris paribus bei nicht vorhandener Inflation ergäbe; eine zugegeben irreale Methode. Denn ließe sich letztere Situation konstruieren, wäre die gesamte Rechnung überflüssig, da der gesuchte Wert dann direkt vorhanden wäre.

Die Gleichbehandlung erscheint deshalb geboten, da von einem allgemeinen Geldwertschwund alle Grundstücke profitieren, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Frage, ob nicht hingegen unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit eine generelle steuerliche Belastung von Bodenwertzuwächsen vertretbar ist, liegt auf einer völlig anderen Ebene, die für den PWA keine Rolle spielen kann.

Das Problem einer gleichmäßigen Eliminierung des des inflationären Einflusses wird auch nicht durch den Vorschlag gelöst, nominelle Bodenwertänderungen über einen Inflationsabschlag zu korrigieren,¹⁾ um "nur die echte Wertsteigerung, keine Scheingewinne"²⁾ zu erfassen. Rein technisch hieße das bspw. den Anfangswert mittels eines geeigneten Preisindex zu inflationieren.

1) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 43 f.

2) von Nell-Breuning, O.- Aufsatz 2, S. 183

Wie erwähnt, beinhaltet die aktuell-vergleichende Methode im Grunde nichts anderes als die Inflationsierung des (historischen) Anfangswertes auf den Wertermittlungszeitpunkt mit Hilfe eines speziellen Index für Boden der betreffenden Qualität. Zwar werden dadurch die Bodenwertsteigerungen des Grundstücks in der zum Anfangswert gehörenden Qualität bis zum Wertermittlungsstichtag ausgeschaltet, es läßt sich aber kaum feststellen, inwieweit der Markt für baureifes Land (Endwert) in diesem bestimmten Zeitpunkt von der Inflation beeinflusst ist. Dies würde nur dann keine Rolle spielen, wenn die durchschnittliche Preisentwicklung für baureifes Land identisch ist mit derjenigen für Boden, der von der Planung noch unbeeinflusst ist.¹⁾

Die Verwendung eines speziellen Index, der neben der allgemeinen inflationsbedingten Bodenwertkomponente auch alle übrige Einflußgrößen widerspiegelt²⁾, ist hier unerläßlich, um den (gesuchten) Wert zu erhalten, wie er sich tatsächlich unter Berücksichtigung aller Faktoren ergeben hätte.

Wichtiger noch erscheint aber der folgende Aspekt. Die Bestimmung der Bemessungsgrundlage des PWA erfolgt an einem bestimmten Stichtag auf der Basis von Marktwerten, in denen sich die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation widerspiegelt. Bei einer Geldentwertungsrate von 10 % zwischen t_0 und t_1 bedeutet dies eine um 10 % höhere Abschöpfung durch den PWA in t_1 im Vergleich zu t_0 . Für sich alleine genommen wäre dies durchaus hinzunehmen, besonders wenn man, dem weiten Kausalitätsbegriff entsprechend, die Ansicht vertritt, daß die

1) Was in der Vergangenheit von 1960 - 1969 nicht der Fall war, vgl. Tiemann, M., a.a.O., S. 571

2) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 91

um 10% höhere Wertsteigerung in t_1 ohne Planung unmöglich und daher, unabhängig von der Ursache, abzuschöpfen sei.¹⁾

Es erscheint aber höchst problematisch, wenn infolge der räumlichen und zeitlichen Begrenzung des PWA, die qualitativ (inflationär) und quantitativ gleiche Bodenwertsteigerung einem Großteil der Bau- landeigentümer ungeschmälert verbleibt.

Zwar kann es sicherlich nicht Aufgabe des PWA sein, die allgemeinen Folgen der Geldentwertung zu beseitigen. Es kann aber auch sicherlich nicht seine Absicht sein, die aneutralen Wirkungen der Inflation noch zu vergrößern, indem er bei einer bestimmten Gruppe zu einem bestimmten Termin inflationär bedingte Wertsteigerungen vereinnahmt, während der (überwiegende) Rest davon unberührt bleibt.

Für die vom PWA Betroffenen entsteht damit natürlich der massive Anreiz, auf die Planung dahingehend einzuwirken, daß ihr Abschluß, d.h. der Zeitpunkt der Bodenwertermittlung, in eine in ihrem Sinne günstige konjunkturelle Lage fällt. Mit dem Ziel einer interessenneutralen Planung läßt sich dies schwerlich vereinbaren.

Unter rein bodenpolitischen Aspekten müßte der mit einer steigenden Geldentwertung zunehmende Nutzungs- bzw. Veräußerungsdruck positiv beurteilt werden. Dem steht jedoch die wesentliche Beeinträchtigung des Gleichheitsprinzips gegenüber, da inflationär bedingte Bodenwertsteigerungen vom PWA höchst unterschiedlich bzw. überhaupt nicht (mehr) erfaßt werden.

1) Vgl. Dieterich, H., Die Wertermittlung nach der Novelle zum Bundesbaugesetz, in: Bundesbaublatt, H. 8 (1975), S. 323
Janning, H., a.a.O., S. 237

b) Der zeitliche Aspekt

ba) Der Zeitpunkt des Anfangswertes

Da die Veränderung der Bestandsgröße Bodenwert die Bemessungsgrundlage des PWA darstellt, kommt der Festlegung des Bemessungszeitraums eine ganz besondere Bedeutung zu. Dies gilt um so mehr, als infolge der i.a. einmaligen Erhebung eine automatische Selbstkorrektur wie bspw. bei einer laufend erhobenen Bodenwertzuwachssteuer verhindert wird.¹⁾ Außerhalb der relevanten Periode auftretende Bodenwertänderungen werden vom PWA ein für allemal nicht erfaßt.

Für den Anfangswert ergibt sich daraus seine möglichst frühzeitige Feststellung, auch und gerade um Baulanderwartungswerts auszuschließen. Es soll hier noch einmal betont werden, daß von einem PWA, der antizipierte Bodenwertänderungen in der Bemessungsgrundlage nicht miterfaßt, im besten Fall ein ganz wesentlich verminderter Wirkungsgrad erwartet werden kann, da als Folge des entsprechend erhöhten Anfangswertes durch die vorverlagerten Bodenwertsteigerungen nichts oder nur wenig für den PWA übrig bleibt.

Die Einbeziehung der Baulanderwartungswerte in die Bemessungsgrundlage kann nur gelingen, wenn jeder potentielle Käufer von Bauerwartungsland uneingeschränkt davon ausgehen muß, daß ein eventuell später zu erhebener PWA auf einem Anfangswert basiert, der

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 110
Hagemann, R., a.a.O., S. 594

jegliche Erwartungswerte ausschließt, unabhängig von einem gegebenenfalls tatsächlich gezahlten höheren Preis. Unter diesen Bedingungen wird kaum ein rational handelnder Käufer bereit sein, einen wesentlich über den vermuteten Anfangswert hinausgehenden Preis zu zahlen, ganz abgesehen von dem häufig nach wie vor existierenden Risiko, die erhoffte Baulandqualität nicht zu erhalten.

Wer dennoch freiwillig bereit ist, an den Verkäufer zusätzlich zum Anfangswert eine Prämie zu entrichten, tut es in voller Kenntnis dessen, daß die Bemessungsgrundlage des zukünftigen PWA davon unberührt bleibt. Eine wesentliche Voraussetzung für das beabsichtigte Verhalten besteht allerdings in der erwarteten Nichtüberwältzbarkeit des PWA.

Für die konkrete Bestimmung des Anfangswertes ist damit nicht viel gewonnen, denn die entscheidende Frage lautet, zu welchem Zeitpunkt diese Bewertung vorzunehmen ist. Ab wann schlägt sich bereits die mehr oder weniger hohe Wahrscheinlichkeit, irgendwann einmal Baulandqualität zu erhalten, im Bodenpreis nieder?

Spätestens mit dem Bekanntwerden von Planungsabsichten dürfte eine merkliche Höherbewertung der betreffenden Bodenfläche eintreten, was nicht zuletzt von dem entsprechenden Informationsgrad abhängt, der individuell sehr unterschiedlich sein kann.

Daraus ließe sich die Forderung nach einer Wertermittlung lange vor Planungsbeginn ableiten. Die Festlegung einer pauschalen, generell gültigen Frist vor Planungsbeginn wird den im Einzelfall doch sehr heterogenen Bodenmärkten sicher nicht gerecht.¹⁾

Je weiter man aber den Stichtag des Anfangswertes vorverlegt, desto größer werden die praktischen Probleme mangels geeigneten Datenmaterials u.U. weit in der Vergangenheit zurückliegende Werte zu ermitteln.

Daran anschließend wäre ein derartiger Anfangswert mittels eines geeigneten Index, der die Preisentwicklung der betreffenden Bodenqualität repräsentiert, auf den gleichen Zeitpunkt wie der Endwert fortzuschreiben, um diejenigen Bodenwertänderungen auszuschalten, die auch ohne die planungsrechtliche Aktivität stattgefunden hätten.

Das Ergebnis ist der gesuchte hypothetische Marktwert des Grundstücks zum Zeitpunkt der Festlegung des PWA, abgeleitet unter der Fiktion einer planungsrechtlich unveränderten Nutzung. Es scheint offensichtlich, daß dieser nach der historischen Methode ermittelte Anfangswert im konkreten Einzelfall mit einer Fülle von Unsicherheitsfaktoren behaftet und kaum hinreichend eindeutig bestimmt ist, und somit eine große Zahl von Anfechtungen und gerichtlichen Auseinandersetzungen die Folge sein könnte.

1) Vgl. Dieterich, H., a.a.O., S. 322

Den eleganteren Weg, den auch die Bundesbaugesetznovelle ging, stellt sicher die aktuell-vergleichende Methode dar, die sich auf direktem Weg dem gesuchten Anfangswert zu nähern versucht. § 135 b in der vom zuständigen Ausschuß überarbeiteten Fassung definiert den Anfangswert als "Verkehrswert, den das Grundstück hätte, wenn eine Entwicklung oder Neugestaltung des Gebiets weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre".¹⁾ Dieser Wert ist ebenso wie der Endwert auf den Zeitpunkt der Baureife zu beziehen. Festzustellen ist also der Wert, den das Grundstück am Wertermittlungstichtag hätte, wenn keine planungsrechtliche Änderung der zulässigen Bodennutzung erfolgt wäre. Die Verwendung eines Index erübrigt sich damit scheinbar.

Indem von der Fiktion einer durch keine Planung veränderten Grundstücksqualität ausgegangen wird, scheint das Problem einer sachgerechten zeitlichen Anfangswertbestimmung vordergründig gelöst zu sein. Davon kann jedoch nicht die Rede sein, da lediglich eine Verlagerung stattgefunden hat.

Während der Anfangswert nunmehr zeitlich eindeutig fixiert ist, tauchen die gleichen Schwierigkeiten dafür bei der Wahl der geeigneten Vergleichspreise auf. Denn nun gilt es, Grundstücke aus anderen Gebieten zu finden, die dem betrachteten Stück Boden hinsichtlich der wesentlichen wertbestimmenden Faktoren (z.B. Lage) hinreichend ähnlich sind und gleichzeitig noch unbeeinflußt von der Erwartung städteplanerischer Maßnahmen. Damit stellt sich erneut die Frage, wie am Bodenwert eines Grundstücks im näheren Umkreis einer Kommune einigermaßen sicher

1) Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 115

zu erkennen ist, ob und inwieweit sich darin bereits die Aussichten auf eine mögliche zukünftige Umwidmung manifestieren. Zwar könnte man jegliche Erwartungswerte radikal ausschließen, indem man nur dermaßen weit abgelegene Grundstücke als Vergleichsmaterial heranzieht, die innerhalb der überschaubaren Zukunft ganz sicher nicht zu Bauland umgewidmet werden. Damit würde man jedoch die Lage als Einflußgröße des Bodenwerts völlig negieren. Boden in unmittelbarer Stadtrandnähe ist nun einmal i.d.R. objektiv knapper als der weiter entfernt gelegene, was dann auch im Preis seinen Ausdruck finden muß. Der sich an eine bebaute Zone anschließende Boden, auch wenn er zur Zeit noch landwirtschaftlich genutzt wird, ist eben mit einem 10 km entfernten Stück Ackerland nicht vergleichbar.

Da sich nach allen Erfahrungen die Erwartungswerte in Abhängigkeit von der örtlichen Marktkonstellation in unterschiedlichem Ausmaß und zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Bodenwert auswirken und das Problem einer befriedigenden zeitlichen Anfangswertbestimmung auch bei der aktuell-vergleichenden Methode letztlich nicht als gelöst anzusehen ist, kann sich die unerwünschte Konsequenz einstellen, daß sachlich gleichartige Tatbestände ungleich behandelt werden. Eine unterschiedslose Erfassung antizipierter Baulandwerte durch den PWA dürfte somit praktisch kaum gelingen, was als gewichtiger Mangel dieses Instruments angesehen werden muß.

bb) der Zeitpunkt des Endwertes

Im Gegensatz zum Anfangswert basiert der Endwert auf der tatsächlich am Bewertungsstichtag vorhandenen Baulandqualität des betrachteten Grundstücks und läßt daher insoweit vergleichsweise wenig Probleme erwarten.

Der Feststellungszeitpunkt ist bestimmt durch den Abschluß der planerischen Maßnahme, von dem ab das Grundstück in der zulässigen Art und Weise genutzt werden kann. Ob und wann diese Nutzung tatsächlich erfolgt, ist für den Wertermittlungstag irrelevant, der nicht mit dem Fälligkeitszeitpunkt des PWA verwechselt werden darf.

Weiter vorne wurde gezeigt, daß der Zeitpunkt der Baureife zur Begrenzung der planungsbedingten Bodenwertänderung zwar durchaus plausibel erscheint, je nach der zugrundeliegenden Konzeption prinzipiell aber ebenso spätere Zeitpunkte denkbar sind, da auch die folgenden Bodenwertänderungen i.d.R. erst durch die Planung möglich werden. Aber selbst der Zeitpunkt der Baureife wirft noch genügend Schwierigkeiten auf.

Die in § 135 d BBauG-Novelle enthaltene Formulierung, wonach die Gemeinde diesen Zeitpunkt "ortsüblich" bekannt macht¹⁾, weist darauf hin, daß dieser Zeitpunkt wesentlich von den lokalen Gegebenheiten abhängt, insbesondere dem Fortgang der planerischen Aktivität und Durchführung, d.h. letztlich dem Ermessen der Gemeinde in bestimmten Grenzen unterliegt. Dies wiederum hat u.U. ganz empfindliche Folgen für die betroffenen Grundstücke. Angenommen die Preise für baureifes Land steigen innerhalb eines Jahres um 10%, was in der Vergangenheit durchaus nicht ungewöhnlich war, so bedeutet das für den betreffenden Eigentümer, daß er einen 10% höheren PWA abführen muß, als wenn die Planung bereits ein Jahr früher abgeschlossen worden wäre.

1) Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 116

Wie bereits gezeigt, gilt dies auch bei Anwendung der aktuell-vergleichenden Methode, wenn Anfangs- und Endwert also simultan auf den Zeitpunkt der Baureife bezogen werden, wobei ebenfalls eine 10%ige Erhöhung des Anfangswertes gegenüber dem Vorjahr unterstellt ist. Insofern vermittelt auch der oft betonte Vorzug dieser Methode zumindest ein schiefes Bild, wonach die Ermittlung beider Werte auf denselben Stichtag ausschließt, "daß allein durch Zeitablauf eintretende, also inflationsbedingte Bodenwertänderungen mit von der Abschöpfung erfaßt werden."¹⁾

Dieser Gedanke findet sich bereits in dem 1956 von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung formulierten PWA.²⁾ "Der PWA, der das Grundstück zur gleichen Zeit, also auch in der gleichen konjunkturellen und strukturellen Situation, einzig und allein unter dem Gesichtspunkt zweier verschiedener rechtlich zugelassener Nutzungsgrade betrachtet, hat mit der Entwicklung im Längsschnitt (im Zeitablauf) überhaupt nichts zu tun; er vergleicht immer nur im Querschnitt (was j e t z t ist und was j e t z t wäre)."³⁾

Zwar schaltet die aktuell-vergleichende Methode als (quasi) Zeitpunkt Betrachtung die zeitraumbezogenen Faktoren unmittelbar aus, problematisch ist aber gerade die Fixierung dieses Zeitpunkts und des damit zwangsläufig verbundenen Baulandpreinsniveaus, da hierdurch verbindlich bestimmt wird, inwieweit die zeitabhängigen Bodenwertsteigerungen abzuführen sind oder aber dem Eigentümer verbleiben. Im übrigen bleibt anzumerken, daß eine rein statische Zeitpunkt Betrachtung notwendigerweise keine dynamischen

1) Dieterich, H., a.a.O., S. 323
ähnlich: Seele, W., a.a.O., S. 246
Janning, H., a.a.O., S. 236 f.

2) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 22
Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S.

3) von Nell-Breuning, O., Eine Lanze eingelegt für den Planungswertausgleich, in: So planen und bauen, H.2 (1970), S. 28

Elemente erfaßt, obgleich natürlich das an diesem Zeitpunkt vorhandene Wertniveau die Folge dynamischer Prozesse ist. Insofern als die Gemeinde diesen Wertermittlungsstichtag durch ihre Planungsaktivitäten manipulieren kann, bestimmt sie auch den Umfang des PWA.¹⁾ Bei steigendem Baulandpreinsniveau führt jede Verschiebung dieses Termins ceteris paribus zu einer größeren Bemessungsgrundlage und umgekehrt für den Fall sinkender Baulandpreise.

Die Gefahr der gezielten Einflußnahme ist umso größer, je stärker die Gemeinde aus fiskalischen Gründen an einem möglichst hohen Aufkommen interessiert ist. Auch an das Interesse der Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Bodeneigentümerin ist hier zu denken. Der darin angelegte Interessenkonflikt zwischen Grundstückseigentümern und Kommune dürfte dem Ziel einer interessenneutralen Planung ganz sicher nicht dienlich sein. Aber selbst bei nicht absichtlichen Manipulationen muß es infolge der Unterschiede zwischen den Gemeinden in Dauer und Intensität der Planung zu einer Ungleichbehandlung der Baulandeigentümer durch den PWA kommen, vorausgesetzt, das Baulandpreinsniveau bleibt nicht konstant.

Fragwürdig ist der Zeitpunkt der Baureife auch deswegen, weil er Unterschiede in der Planungskonzeption nicht berücksichtigen kann. Je nachdem, ob die Bauplanung dem tatsächlich vorhandenen Baulandbedarf hinterherhinkt oder vorausseilt, d.h. Bauland auf Vorrat ausweist, werden die Bodenwertänderungen ganz, teilweise oder überhaupt nicht in die Bemessungsgrundlage eingehen.²⁾ Eine großzügige, voraus-

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 110

2) Vgl. Hagemann, R., a.a.O., S. 593 f.

schauende Erschließungspolitik, auch zwecks Dämpfung der Preisauftriebstendenzen, könnte damit in Widerspruch zu dem Wunsch nach einem möglichst hohen Aufkommen geraten; ganz abgesehen davon, daß eine Verwendung der Einnahmen des PWA gerade für diesen Zweck vorgesehen ist.

Insgesamt kommt deutlich zu Ausdruck, daß die mit der einmaligen Erhebung des PWA verbundene zeitliche Abgrenzung nicht ohne ein erhebliches Maß an Willkür vorstellbar ist.

c) Der quantitative Aspekt

Im folgenden Komplex geht es hauptsächlich um die Quantifizierung der Bemessungsgrundlage, die ganz konkrete Bewertungspraxis also, wie sie realistischerweise zu erwarten ist. Wegen der relativen Vorzüge gegenüber der historischen Methode, erfolgt im weiteren eine Beschränkung auf die Erörterung der aktuell-vergleichenden Methode.

Ähnlich einer entsprechend ausgestalteten Bodenwertzuwachssteuer resultiert ein Großteil der Schwierigkeiten vor allem aus der Einbeziehung der nichtrealisierten Bodenwertänderungen in die Bemessungsgrundlage.¹⁾ Dadurch wird es i.d.R. nämlich notwendig, den Marktpreis (Verkehrswert) für ein Stück Bauland zu ermitteln, das im betreffenden Zeitpunkt am Markt tatsächlich nicht umgesetzt wird. Dies gilt sowohl für den End- als auch besonders für den Anfangswert.

1. Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 60 ff.

Eine auch nur annähernd zutreffende Bestimmung des realen marktmäßigen Bodenwertes am Wertermittlungsstichtag kann praktisch einzig und allein die Verwendung der Vergleichswertmethode gewährleisten. Bei diesem Verfahren wird der Verkehrswert aus einer Gegenüberstellung von Preisen geeigneter Vergleichsgrundstücke abgeleitet.¹⁾ Damit erhebt sich sofort die Frage, ob eine genügend große Anzahl von dem Bewertungsobjekt hinreichend vergleichbaren Grundstückspreisen am Wertermittlungszeitpunkt vorhanden ist²⁾ und wonach die Vergleichbarkeit bestimmt wird. Diese Aspekte sollen nun jeweils für den Anfangs- und den Endwert genauer untersucht werden.

ca) Der Anfangswert

Die besondere Schwierigkeit liegt hier darin, zum Zeitpunkt der Baureife den aktuellen Verkehrswert einer nicht mehr vorhandenen Grundstücksqualität zu bestimmen. Gefragt ist nach dem gegenwärtigen Marktwert unter der hypothetischen Bedingung, daß eine Planung bzw. deren Änderung weder durchgeführt noch beabsichtigt ist. Der Anfangswert basiert somit auf einer zweifachen Fiktion: Dem Fehlen einer jeglichen Planung und der Unterstellung einer Bewertung durch den Markt zum Wertermittlungszeitpunkt.³⁾

Es muß daher auf die Preise von Vergleichsgrundstücken aus anderen unbeplanten Regionen zurückgegriffen werden, da Grundstücke der gesuchten Qualität zu diesem Zeitpunkt im Planungsgebiet

1) Vgl. z.B.: Brückner, O., Verkehrswert von Grundstücken gemäß Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, 3. Aufl., Düsseldorf 1973, S. 72 ff.

2) Vgl. Klein, F., Zum Planungswertausgleich nach der Novelle des Bundesbaugesetzes, in: Der Betrieb, 27. Jg. (1974), S. 2144

3) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 111

ex definitione nicht vorhanden sind. Welche Grundstücke aber sind dem Bewertungsobjekt sowohl hinsichtlich der fingierten Bodenqualität (ohne Erwartung auf Planungsänderung) als auch hinsichtlich der übrigen Werteinflußgrößen wie Lage, Bodenbeschaffenheit, Schnitt etc. "hinreichend ähnlich"?

Die objektive Einmaligkeit eines jeden Baugrundstücks als Folge seiner individuellen Eigenschaften sowie die außerordentlich großen Unterschiede in der Entwicklung lokaler Baulandmärkte, die erhebliche Abgrenzungsprobleme aufwerfen, erschweren die Anwendung der Vergleichswertmethode grundsätzlich. Die Vergleichbarkeit der tatsächlichen Preise wird weiter dadurch beeinträchtigt, "daß a priori alle unvollkommenen Marktformen gegeben sein können."¹⁾ und somit einzelne Preisbereinigungen notwendig werden. (Die Bewertungspraxis spricht hier vom gewöhnlichen Geschäftsverkehr ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse.)²⁾

Falls im Wertermittlungszeitpunkt keine vergleichbaren Grundstücke am Markt umgesetzt werden, muß auf ältere Preise zurückgegriffen werden, die dann mit Hilfe spezieller, für den jeweiligen örtlichen Baulandmarkt repräsentativer Indizes zu korrigieren sind.

1) vom Felde, H.W., a.a.O., S. 72

2) Vgl. Brückner, O., a.a.O., S. 39 ff.

Selbst wenn man die Überzeugung vertritt, die aufgezeigten Probleme ließen sich mit entsprechendem Aufwand überwinden,¹⁾ dürften sich Auseinandersetzungen im konkreten Einzelfall wohl kaum vermeiden lassen, da man über die Annahmen und Hypothesen, die dem Bewertungsvorgang notwendigerweise zugrundeliegen, sehr wohl unterschiedlicher Meinung sein kann. Daraus entsteht aber die Gefahr, das ökonomische Bewertungsproblem in ein juristisches Problem zu transformieren, mit dem sich die Gerichte auseinanderzusetzen hätten. Denkbar ist auch die Tendenz, es durch eine dem Grundstückseigentümer weitgehend entgegenkommende "Bewertung" so weit gar nicht erst kommen zu lassen.

Im übrigen basieren die zur Lösung vorgeschlagenen Hilfsmittel wie die Verwendung von Bodenpreisindizes, die Berechnung der Streuung von Kaufpreisen, um Besonderheiten zu erkennen, sowie die Bestimmung von Koeffizienten,²⁾ in denen die Abhängigkeit zwischen signifikanten Werteinflußgrößen und Bodenpreis zum Ausdruck kommt, allesamt auf statistischen also Durchschnittsbeobachtungen, die aber gerade bei einem derart heterogenen und nicht fungiblen Gut wie Bauland zumindest angreifbar erscheinen. Dem läßt sich auch kaum entgegenhalten, Genauigkeit in mathematischem Sinne sei nicht erforderlich, vielmehr genüge es, plausible Werte zu bestimmen,³⁾ wenn eben diese Plausibilität unterschiedlich interpretiert werden kann, besonders vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessenlagen.

1) Vgl. Seele, W., a.a.O., S. 51 ff.

Dieterich, H., a.a.O., S. 319 ff.

Janning, H., a.a.O., S. 263 ff.

2) Vgl. Tiemann, M., Zur Beziehung von Baunutzbarkeit und Bodenwert - Ermittlung von Umrechnungskoeffizienten, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 38. Jg. (1976), S. 355 ff.

3) Vgl. Seele, W., a.a.O., S. 248

Noch nicht angesprochen wurden die Schwierigkeiten, die aus dem bereits erwähnten Zwang zur Nichtberücksichtigung von Erwartungswerten herrühren. Es müssen Vergleichsgrundstücke gefunden werden, die dem zu bewertenden Stück Bauland möglichst ähnlich sind, mit der einzigen und wesentlichen Abweichung, daß bei ihnen keinerlei Planungsmaßnahmen zu erwarten sind.

Beim Fall der Umwidmung von bisher agrarisch genutztem Boden handelt es sich einmal um den Wert für Ackerland. Gleichzeitig muß aber auch die Lage als wichtiger Einflußfaktor berücksichtigt werden, da hierdurch ganz besonders die relative Knappheit des einzelnen Grundstücks determiniert wird. Es läßt sich aber nur schwer vorstellen, wie der auf den Standortfaktor zurückzuführende Bodenwertanteil von einer wenig spezifizierten Baulanderwartung getrennt werden kann.

Bestenfalls kann man ein Bodenwertintervall angeben, innerhalb dessen der gesuchte Anfangswert im Normalfall liegen dürfte,¹⁾ womit man das an sich qualitative Abgrenzungsproblem praktisch in ein quantitatives transformiert hat. Untergrenze ist der am landwirtschaftlichen Ertragswert orientierte Preis für reines Ackerland, wie er sich unbeeinflußt von der Erwartung anderweitiger Nutzung üblicherweise bei Veräußerungen zwischen Landwirten bildet (der sog. innerlandwirtschaftliche Verkehrswert²⁾). Obergrenze ist der Preis für Bauerwartungsland, dessen Aussicht auf bauliche Nutzung bspw. durch Ausweisung in einem (eventuell erst noch aufzustellenden) Flächennutzungsplan hinreichend konkretisiert ist. Damit ist der denkbare Schwankungsbereich des Anfangswertes abgesteckt. Viel mehr allerdings nicht.

1) Vgl. Seele, W., a.a.O., S. 53

Dieterich, H., a.a.O., S. 322

2) Vgl. Brückner, O., a.a.O., S. 137 ff.

Das Dilemma, den Wert für ein Stück Ackerland zu ermitteln, das einerseits zwar infolge seiner Lagegunst als denkbare Bauland wertvoller als "reines" Ackerland ist, andererseits aber die Städteplanung noch nicht (wie Bauerwartungsland) antizipiert haben darf, kommt auch in der Charakterisierung des Anfangswertes als "begünstigtes Agrarland"¹⁾ in § 135 b der BBauG-Novelle zum Ausdruck.

Nach Seele, der diesen Begriff wohl zuerst in die Diskussion eingeführt hat, handelt es sich um im Ausstrahlungsbereich von städtebaulich genutzten oder dazu vorgesehenen Grundstücken gelegenes Umland, dessen zusätzliche Brauchbarkeit für nichtlandwirtschaftliche Zwecke ausschlaggebend für die Höhe des Preises ist.²⁾ Als Beispiel für diese außerlandwirtschaftliche Grundstückssubstanz wird "namentlich seine Eignung als Bauland - obgleich eine Bauerwartung nicht greifbar ist -, als Lagerplatz, Kleingarten, Spielplatz, Zeltplatz, Erholungsplatz, als Teil eines Erholungsgebietes oder eines Umweltschutzbereichs"³⁾ genannt.

Im Grunde genommen wird nichts anderes versucht, als den Marktwert für ein Stück Boden zu bestimmen, von dem man annehmen muß, daß es irgendwann einmal Bauerwartungsland werden könnte, ohne es derzeit aber bereits zu sein.⁴⁾ Letztlich handelt es sich auch bei dem begünstigten Agrarland um einen Erwartungswert, der sich vom Bauerwartungsland durch einen noch höheren Grad an Unsicherheit und Unbestimmtheit unterscheidet.

1) Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 115

2) Vgl. Seele, W., Bauleitplanung und kommunale Bodenpolitik als Determinanten der Baulandpreisentwicklung, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 37. Jg. (1975), S. 142

3) derselbe, Bewertung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke in Entwicklungsbereichen, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 36. Jg. (1974), S. 176

4) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 277

Bei derart fließenden Grenzen zwischen den Bodenqualitätsstufen erscheint eine einigermaßen befriedigende Unterscheidung real nur äußerst schwer vorstellbar. Außerdem bleibt daran zu erinnern, daß die Bodenqualität des begünstigten Agrarlandes für das zu bewertende Grundstück im Wertermittlungszeitpunkt tatsächlich nicht besteht, und somit selbst die theoretisch mögliche Überprüfung der Bewertung, z.B. durch einen Verkauf des Grundstücks, ausgeschlossen ist.

Angesichts der geschilderten Probleme und des unvermeidlichen Ermessungsspielraums bei der Quantifizierung des Anfangswertes, kann der Meinung, wonach diese fundiert und ohne besondere methodische Schwierigkeiten durchzuführen sei,¹⁾ nicht gefolgt werden. Es erscheint viel realistischer, mit einer Überforderung der zuständigen Administration und einer eher relativ ungleichmäßigen Bewertung zu rechnen.

cb) Der Endwert

Die prinzipiellen Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Endwertes sind nahezu die gleichen wie beim Anfangswert und brauchen daher nicht noch einmal wiederholt zu werden.

Im Gegensatz zu letzterem wirkt sich vereinfachend aus, daß von der am Bewertungsstichtag tatsächlich vorhandenen Bodenqualität ausgegangen werden muß. Andererseits dürfte die u.U. starke Differenzierung der zulässigen Baunutzbarkeit sowie des Lagefaktors die Auswahl geeigneter Vergleichsgrundstücke erschweren.

1) Vgl. Seele, W., a.a. O., S. 53 f.
Dieterich, H., a.a.O., S. 322 f.

Ob die preislichen Auswirkungen der unterschiedlichen baulichen Nutzungsmöglichkeiten durch die Verwendung von Umrechnungskoeffizienten hinreichend eindeutig erfaßt und Lageunterschiede durch sachverständige Interpolation quantifiziert werden können¹⁾ bleibt angesichts der tatsächlichen Komplexität des Marktgeschehens sehr zweifelhaft.

Soweit die Existenz des PWA zusätzliche Fragen aufwirft, werden diese unter Punkt 3 erörtert.

d) Der räumliche Aspekt

Es wird vermutet, hinter dem PWA stehe offenbar die Vorstellung "der typisch allokativ motivierte (planerische, der Verf.) Eingriff solle möglichst verteilungsneutral vorgenommen werden, d.h. es sei ein Ausgleich zwischen den Geschädigten und Nutznießern des Planungsaktes herzustellen".²⁾ Selbst wenn man diese Meinung hinsichtlich der Vergütungsseite unter gegenwärtigen Bedingungen für nicht realisierbar hält, gebietet konsequenterweise der Grundsatz der Gleichbehandlung auch in räumlicher Hinsicht alle planungsbedingten Bodenwertänderungen zu erfassen. Diese Forderung ergibt sich unabhängig von dem verwendeten Kausalitätsbegriff.³⁾

Kommt es infolge der Planung zu (räumlichen) externen Effekten außerhalb des Planungsgebietes (sog. spillovers⁴⁾) so werden diese nicht durch einen PWA erfaßt, der sich allein auf den Geltungsbereich des Bebauungsplans beschränkt. Gerade wer den weiten Kausalitätsbegriff befürwortet, wonach die Planung nur eine *conditio sine qua non* der Wertsteigerung zu sein braucht, müßte dies als besonders unbefriedigend empfinden.

1) Vgl. Seele, W., a.a.O., S. 52

2) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 113

3) Offenbar anderer Meinung: Janning, H., a.a.O., S. 425

4) Vgl. z.B.: Frey, R.L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2. Aufl. Tübingen 1972, S. 96 ff.

Zum einen kann sich die relative Knappheitssituation der bereits vorhandenen Baugrundstücke in der näheren Umgebung ändern, zum anderen sind besonders in den Randlagen förmlich fixierter Plangebiete Ausstahlungen vorstellbar, die zu einer nachhaltigen Lageveränderung der Nachbargebiete führen. Auch bei der Umzonung bebauten Bodens dürfte damit nicht selten zu rechnen sein.

Ein PWA, dessen Geltungsbereich sich an primär administrativen und formaljuristischen Kriterien orientiert, kann diese indirekten Effekte nicht erfassen. Vor allem aus verteilungspolitischer Sicht ist aber nicht einzu-sehen, warum diese Bodenwertbestandteile bei den von der Planung unmittelbar Betroffenen abgeschöpft werden, während sie den Eigentümern, deren Grundstücke außerhalb liegen, verbleiben. Es versteht sich, daß faktisch zur Planungszone auch die eventuellen Ausnahmen oder Befreiungen von den planungsrechtlichen Bestimmungen gehören um mögliche Umgehungsversuche zu verhindern.

Unabhängig von dem Auftreten einer räumlichen Nutzen-diffusion über das formale Planungsgebiet hinaus, muß eine Ungleichbehandlung durch den PWA festgestellt werden, und zwar derart, daß durch die Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen die durch die Planung ermöglicht wurden, stets auch Bodenwertteile mit erfaßt werden, die außerhalb der Planungszone dem Eigentümer voll verbleiben. Je weiter der zugrundeliegende Kausalitätsbegriff ist, umso stärker fällt dieser Sachverhalt ins Gewicht.

Eingewendet wird, eine praktikable Ermittlung dieser i.a. ohnehin relativ geringfügigen (indirekten) Bodenwertänderungen sei nicht möglich.¹⁾ Während die Frage

1) Vgl. Seele, W., a.a.O., S. 50
Janning, H., a.a.O., S. 222

nach der Höhe nur empirisch beantwortet werden kann, ist hinsichtlich der praktischen Bewertungsschwierigkeiten anzumerken, daß diese in wesentlichen Teilen der Problematik ähneln, wie sie sich bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage im Fall der Umzonung bebauter Grundstücke stellt.

Im Übrigen erscheint es wenig konsequent, eine Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips durch diese Beschränkung zu verneinen und gleichwohl "zum Abbau der damit verbundenen Ungleichheiten"¹⁾ eine steuerliche Erfassung dieser Bodenwertänderungen zu fordern.

3.) Die Bewertung bei Existenz eines PWA

Bei den bisherigen Überlegungen wurden die Wirkungen ausgeklammert, die sich als Reflex aus dem Vorhandensein des PWA ergeben können. Es bleibt nunmehr also zu fragen, ob und inwieweit der PWA als fester Bestandteil der geltenden Rechtsordnung die Bewertungsprobleme verändert. Denn zweifellos werden sich Anbieter und Nachfrager von Bauland in ihren Dispositionen auf dieses Datum einstellen. Damit hängt aber die Gültigkeit der folgenden Aussagen in entscheidender Weise von den unterstellten Hypothesen und Randbedingungen ab. Ganz besonders gilt dies im Hinblick auf die später noch ausführlicher zu analysierende Überwälzung.

a) Der Anfangswert

Die Ermittlung der entsprechenden Vergleichswerte scheint zunächst unmittelbar durch die Existenz des PWA nicht zusätzlich erschwert. Das setzt voraus, daß nach wie vor Markttransaktionen vergleichbarer Grundstücke stattfinden, hier also der Qualitätsstufe begünstigtes Agrarland. Die Erfüllung dieser Annahme muß

1) Janning, H., a.a.O., S. 427

aber bezweifelt werden.

Im Gegensatz zum bisherigen Zustand verändert sich die Käuferposition in zwei Punkten. Unter der Voraussetzung, daß der PWA nicht überwältzt werden kann, entfällt die Möglichkeit, einen positiven Bodenzuwachs durch die Planung zugeschwenkt zu bekommen, da dieser annahmegemäß abzuführen ist. Darüber hinaus besteht für ihn dann das Risiko einer zusätzlichen Belastung, wenn bei der späteren Bestimmung der Bemessungsgrundlage ein niedrigerer Anfangswert ermittelt wird, als der von ihm tatsächlich gezahlte Preis. Bei den erwähnten Unbestimmtheiten dieser Größe erscheint obige Annahme nicht ohne Berechtigung.

Unter diesen Bedingungen existiert für einen Käufer kaum ein Anreiz, sich zu einem derart frühen und daher unsicheren Zeitpunkt auf ein solches Geschäft einzulassen. Aussichten auf einen vermögensmäßigen Vorteil aus der Planung bestehen kaum, hingegen ist die Gefahr von Verlusten groß. Ein rationaler Baulandnachfrager wird daher mit dem Kauf eher bis zum Zeitpunkt der Wertermittlung warten, um sich die nötige Klarheit zu verschaffen. Davon abgesehen ist die Bebauung ohnehin erst nach Baureife möglich.

Ein frühzeitiger Erwerb von potentielltem Bauland wäre für ihn nur dann lohnend, wenn er dadurch insgesamt, d.h. inklusive des PWA, einen niedrigeren Anschaffungspreis als beim Kauf baureifen Landes realisieren könnte. Dies wäre unter den getroffenen Annahmen aber nur bei einem Kaufpreis möglich, der noch unterhalb des relativ niedrigen Anfangswertes liegen müßte. Gerade für den Grundstücksmarkt bzw. seine Anbieter scheint diese Annahme aber weitgehend an der Realität vorbeizugehen. Vielmehr dürften potentielle Verkäufer nach wie vor, wenn nicht gerade jetzt, versuchen, den höchstmöglichen Preis zu erzielen.

Insgesamt muß daher eine erhebliche Lähmung des Marktes für begünstigtes Agrarland in Betracht gezogen werden. Dabei wird nicht verkannt, daß auch weiterhin einzelne Käufe von Boden der betreffenden Qualitätsstufe sinnvoll sein können, wenn bspw. eine nichtbauliche Nutzung im Vordergrund steht.

Kommt es zu den beschriebenen Auswirkungen, wird einer Ermittlung der Vergleichswerte im Sinne von echten Marktpreisen weitgehend die Basis entzogen. Die Anfangsbewertung wäre dann häufig noch zusätzlich mit einem fiktiven Vergleichspreis belastet. Eine derart hypothetische und angreifbare Bewertung dürfte zur Rechtsmittelanwendung geradezu einladen, was wiederum für die Zukunft entsprechend hohe Anfangswerte nach sich ziehen könnte, um diesen Folgen aus dem Weg zu gehen. Mit der ursprünglichen Konzeption und den Absichten des PWA wäre diese Vorgehensweise allerdings kaum noch zu vereinbaren.

Geht man hingegen von der Annahme einer teilweisen oder vollständigen Überwälzung des PWA aus, braucht ein Zusammenbruch des Marktes für begünstigtes Agrarland mangels Nachfrage nicht erwartet zu werden, da dann die Aussicht auf planungsbedingte Bodenwertzuwächse weiterhin als Nachfragestimulanz besteht. Damit wäre zwar die Vergleichswertmethode gerettet, gleichzeitig aber die Realisierung der erklärten Ziele des PWA auf das höchste beeinträchtigt. Auf die Frage, inwieweit unter diesen Bedingungen der PWA noch eine Existenzberechtigung hat, wird später noch ausführlich einzugehen sein.

b) Der Endwert

Von der Existenz des PWA unmittelbar betroffen ist die Bestimmung der Endwerte bzw. der erforderlichen Vergleichspreise für baureifes Land. Abgesehen von einer begrenzten Übergangsperiode nach Einführung des PWA, gibt es dann überwiegend nur noch Bauland, welches dem PWA unterliegt. Die Fälle, in denen der PWA mangels

Wertsteigerung nicht zum Tragen kommt, bedürfen keiner weiteren Erörterung. In der Mehrzahl hingegen dürfte es nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten, die notwendigen, auf den Wertermittlungsstichtag bezogenen Vergleichspreise zu gewinnen. Der Marktpreis für vergleichbare unbebaute Grundstücke wird nämlich entscheidend davon abhängen, ob ein PWA bereits erhoben wurde oder noch aussteht, letzterenfalls noch differenziert danach, ob dieser in seiner Höhe bereits feststeht oder nicht.

Unter der Annahme, daß keine Überwälzung möglich ist und etwaige Preisdämpfungseffekte vernachlässigt werden, zieht die erstgenannte Situation kaum Probleme nach sich. Damit wäre jedoch nur unter der Voraussetzung einer sofortigen Fälligkeit des PWA bei Baureife zu rechnen. Gerade davon kann jedoch nicht ausgegangen werden. Vielmehr sieht die BBauG-Novelle (§ 135 h) die Zahlung des PWA mit einer gewichtigen Ausnahme grundsätzlich erst nach Verwirklichung der vorgesehenen Nutzung i.d.R. der Bebauung vor.¹⁾ Die Konsequenz daraus ist, daß allmählich nur noch ausgleichsbetragspflichtige baureife Grundstücke (deren PWA noch fällig ist) am Markt angeboten werden, die dann für ihre Verwendung als Vergleichspreise zuerst in ausgleichsbetragsfreie Grundstückspreise umzurechnen wären,²⁾ da der Endwert natürlich den gesamten Bodenwert unter Einbeziehung der planungsbedingten Wertsteigerung beinhalten muß.

Denn jeder ökonomisch rational handelnde Baulandkäufer wird die auf ihn zukommende Belastung durch den PWA in seine Überlegungen mit einbeziehen und nur bereit sein, einen dementsprechend, genauer um dessen Bar-

1) Vgl. Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 50

2) Vgl. Seele, W., a.a.O., S. 52 f., S. 248 f.
Dieterich, H., a.a.O., S. 320 f.

wert geringeren Preis zu zahlen als in einer Situation ohne PWA.¹⁾ Durch diesen der Steueramorisatation oder Steuertilgung adäquaten Vorgang²⁾ ist die Last des PWA vom Verkäufer in Form der eingetretenen Bodenwertminderung zu tragen.

Der "wahre" Wert eines solchen Grundstücks wäre somit durch die Summe aus Marktpreis (Barpreis) und Barwert des noch zu zahlenden PWA bestimmt.

Das Zustandekommen von Markttransaktionen in ausgleichsbetragspflichtigem Bauland setzt allerdings im allgemeinen bei den Beteiligten eine zumindest annähernde Kenntnis der voraussichtlichen Höhe des PWA voraus. Dieser Informationsstand ist um so schwieriger zu gewinnen, je geringer die Transaktionen in vergleichbaren Grundstücken auf der Stufe begünstigtes Agrarland und baureifes Land sind. Solange aber die offizielle Bewertung zur Festlegung der Bemessungsgrundlage noch nicht vorliegt, muß gerade diese Konstellation in Betracht gezogen werden. Dabei mag im Einzelfall durchaus eine hohe Dringlichkeit der Baulandnachfrage in die entgegengesetzte Richtung führen. Unterstellt man realistischerweise eine mehr oder weniger lange Zeitspanne bis zur entgeltigen Fixierung des Abschöpfungsbetrages (ohne unbedingt an gerichtliche Auseinandersetzungen zu denken) und werden erst daran anschließend Baulandumsätze getätigt, lassen diese sich nur sehr bedingt als Vergleichspreise für baureife Grundstücke heranziehen. Denn in Abhängigkeit von der Periodenlänge zwischen Erlangung der Baureife und tatsächlichem Verkauf können viele sonstige Faktoren in den Marktpreis einfließen. Damit aber stellt sich erneut besonders das Problem der qualitativen Abgrenzung.

-
- 1) Vgl. Engelken, K., Zur Ermittlung der Endwerte beim Planungswertausgleich, in: Die öffentliche Verwaltung, 28. Jg. (1975), S. 297 ff. (im folgenden zitiert als Aufsatz 7)
Hagemann, R., a.a.O., S. 591
Klein, F., a.a.O., S. 2144
Janning, H., a.a.O., S. 241 ff.
- 2) Vgl. z.B.: Kolms, H., Finanzwissenschaft II, Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge, Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin, New York 1974, S. 146

Die bisher dargestellte prinzipielle Fälligkeitsregelung wurde erst in der letzten Fassung der Novelle mit einer wesentlichen Ausnahme (§ 135 g) versehen: Sofern unbebautes Bauland nach Festsetzung des PWA verkauft wird, muß der Veräußerer den Ausgleichsbetrag abführen.¹⁾ Daran ließe sich nun die Vermutung einer ausreichend breiten statistischen Datenbasis für ausgleichsbetragsfreie baureife Grundstücke knüpfen, die wenigstens unter diesem Aspekt die Bestimmung des Endwertes erleichtert.

Doch ist unter diesen Bedingungen tatsächlich mit dem Umschlag baureifer Grundstücke nach Feststellung des PWA zu rechnen, wobei zunächst vereinfachend die Dauer der Bewertungstätigkeit außer acht bleibt.

Unterstellt man wirklichkeitsnah eine gewisse Zeitspanne zwischen der Zulässigkeit und der endgültigen Verwirklichung der planmäßigen Nutzung, ist es unter sonst gleichen Umständen für den potentiellen Baulandkäufer ökonomisch sinnvoll, das Grundstück bereits vor Festlegung des PWA zu erwerben, da er dadurch einen Zinsgewinn realisieren kann, indem er nämlich die Zahlung des PWA bis zum Zeitpunkt der Nutzung hinausschiebt. Kauft er hingegen das Bauland nach Fixierung des PWA, muß er diesen sofort über den Preis abführen.

Zur Verdeutlichung folgendes Beispiel.²⁾ Für ein ausgleichsbetragsfreies Grundstück wäre der Käufer bereit, einen Preis von 100 000 zu bezahlen, der einen Anteil von 60 000 für den PWA enthält. Könnte er aber das Grundstück vor Festsetzung des PWA erwerben, müßte er den PWA von 60 000 z.B. erst in drei Jahren zahlen,

1) Vgl. Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 49

2) Vgl. Risse, W.K., Planungsvertausgleich im Brennpunkt, Die Ermittlung des Endwertes bleibt schwierig, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 29. Jg. (1976), S. 113 ff

dann nämlich, wenn die voraussichtliche Nutzung des noch zu erstellenden Gebäudes möglich ist. Bei einem persönlichen Kalkulationszins von 6%, hat der in drei Jahren fällige PWA von 60 000 für ihn heute nur einen Wert von $60\,000 : (1,06)^3 = 50\,000$. Damit lohnt sich für ihn eine Erhöhung seiner Preisobergrenze von 40 000 um max. 10 000 (60 000 - 50 000).

In dem Ausmaß, in dem der Anbieter einen über 40 000 hinausgehenden Preis erzielen kann, lohnt sich ein vorzeitiger Verkauf *ceteris paribus* auch für ihn, da er bei Veräußerung des ausgleichsbetragsfreien Grundstücks netto nur 40 000 erhielte. Soll der Zinsgewinn beiden zu gleichen Teilen zugute kommen, würde das ausgleichsbetragspflichtige Grundstück zu einem Preis von 45 000 den Eigentümer wechseln. Damit stellen sich beide *ceteris paribus* um 5 000 besser als wenn sie die Transaktion erst nach Fixierung der Bemessungsgrundlage tätigen.

Nun liegen dieser Modellrechnung aber einige problematische Annahmen zugrunde. Sowohl für den Käufer als den Verkäufer wird vollkommene Information unterstellt. Nur wenn beide annähernd exakt die Höhe des noch unbekannten PWA kennen, ist dieses Verhalten denkbar. Damit kann aber in Wirklichkeit infolge der aufgezeigten Unbestimmbarkeiten des Wertermittlungsvorgangs kaum gerechnet werden. Da also allenfalls unsichere Erwartungen über den Abschöpfungsbetrag möglich sind, können erhebliche Diskrepanzen in den Vorstellungen von Käufer und Verkäufer auftreten, die eine Einigung von vornherein erschweren bzw. ausschließen. In diesem Zusammenhang spielt auch die individuelle Risikoneigung der Beteiligten eine wichtige Rolle.

Risikofreudige Personen werden eher zu einem vorzeitigen Kauf bereit sein, der zwar die Chance auf einen Zinsgewinn beinhaltet, gleichzeitig aber auch das Risiko, den PWA zu unterschätzen.

Inwieweit also die beschriebene Vorverlegung der Fälligkeit des PWA tatsächlich eine Reduktion der Umsätze in ausgleichsbetragsfreien Grundstücken nach sich zieht, kann letztlich nur die Praxis zeigen. Unterstellt man aber einmal diese Tendenz, so müßten die umgeschlagenen ausgleichsbetragspflichtigen Grundstücke in ausgleichsbetragsfreie baureife Grundstücke umgerechnet werden, um als Vergleichspreise für die Endwertbestimmung fungieren zu können.

Bei einem tatsächlich gezahlten Marktpreis von 45 000 für ein kurz vor Baureife stehendes Grundstück ergäbe sich nach Addition des PWA von 60 000 ein Preis von 105 000 für das ausgleichsbetragsfreie Grundstück, der um 5 000 den Preis von 100 000 übersteigt, wie er unter den getroffenen Annahmen für dieses Grundstück nach Festsetzung des PWA gezahlt worden wäre. Die skizzierte Umrechnung würde unter diesen Umständen zu einem überhöhten Bodenwert führen.

Der Differenzbetrag von 5 000 ist in erster Linie das Resultat der nach subjektiven Überlegungen vorgenommenen Abdiskontierung des PWA sowie der speziellen Marktposition von Käufer und Verkäufer und daher für außenstehende Bewertungsfachleute weder erkennbar noch zutreffend nachvollziehbar.¹⁾ Erst recht gilt dies für die Preise von Bauerwartungsland, deren Grundlage als noch wesentlich unsicherer angesehen werden muß. Von dem Vorschlag, darauf aufbauend durch Aufzinsung die notwendigen Vergleichspreise für baureife Grund-

1) Vgl. Risse, W.K., Planungswertausgleich im Brennpunkt a.a.O., S. 116

stücke abzuleiten,¹⁾ können daher noch viel weniger richtige, d.h. der Marktkonstellation entsprechende, Werte erwartet werden.

Auch eine Aufspaltung der Preise für bebaute Grundstücke in einen Boden- und Gebäudewert, die notwendigerweise mit zahlreichen Hypothesen und Pauschalierungen arbeiten müßte, kann keinen überzeugenden Weg aufzeigen. Außerdem handelt es sich hierbei ganz sicher nicht um Grundstückspreise zum Zeitpunkt der Baureife.

Die Kalamitäten, die aus der Abzinsung der zukünftigen PWA-Zahlung resultieren, ließen sich auf zweifache Art vermeiden.

Man führt eine Verzinsungspflicht des PWA für den Zeitraum zwischen Baureife und Verwirklichung der Nutzung ein, wie bereits 1956 von der Hauptkommission empfohlen.²⁾ Dabei muß unterstellt werden, daß der hierbei in Ansatz kommende Zinssatz annähernd dem individuellen Kalkulationszins entspricht.

Ein anderer Weg wäre, ganz einfach die Fälligkeit des PWA generell auf den Zeitpunkt der Baureife festzulegen.

Im ersten Fall würde der Zinsgewinn durch den Barwert der Zinszahlungen gerade neutralisiert, während bei einem zur Baureife fälligen PWA eine Abdiskontierung gegenstandslos wird.

Die bisher zur Preiskalkulation angestellten Überlegungen verlieren in dem Maß an Gewicht, in dem eine Überwälzung gelingt bzw. damit gerechnet wird. Ein Baulandnachfrager, der den PWA über die Bodennutzungspreise (z.B. Mieten) weiterwälzen zu können glaubt, wird wahrscheinlich

1) Vgl. Dieterich, H., a.a.O., S. 321

2) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 26 f.

ohne größere Bedenken, auch vor der endgültigen Fixierung der Bemessungsgrundlage zum Erwerb des betreffenden Grundstücks bereit sein.

Die Begründung der bereits erwähnten Regelung, beim Verkauf von Bauland nach Festsetzung des PWA dem Verkäufer die Zahlung des Abschöpfungsbetrages aufzuerlegen, damit "der Ausgleichsbetrag nicht den "Falschen" trifft bzw. abgewälzt wird und der Erwerber unter Umständen doppelt bezahlt,"¹⁾ ist in dieser Form ökonomisch völlig unhaltbar. In diesem Zusammenhang kommt es einzig und allein auf die effektive Inzidenz an, die mit der formalen Inzidenz in keiner Weise übereinstimmen muß. Über die Überwälzung entscheidet primär der Markt und weniger der Gesetzgeber.

Im ganzen wird zweifellos die praktische Durchführung einer marktmäßigen Bewertung nach der Vergleichswertmethode durch die Existenz des PWA nicht unwesentlich erschwert, besonders was eine genügend große Zahl geeigneter Vergleichspreise betrifft. Die Ansicht, wonach unter diesen Bedingungen nur die Möglichkeit bleibt, "den dann nicht mehr zu ermittelnden wahren Wert des baureifen Grundstücks administrativ einseitig festzusetzen",²⁾ muß zwar als überspitzt bezeichnet werden, obgleich ihr eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen ist.

4. Die Bodenbewertung bebauter Grundstücke

Im Laufe der bisherigen Untersuchung wurde fast ausschließlich die Umwidmung von Ackerland zu Bauland betrachtet, hingegen die planerische Neugestaltung

1) Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 49

2) Engelken, K., Aufsatz 7, S. 308

bspw. durch Höherzonung bereits bebauten Bodens weitgehend vernachlässigt. Zusätzlich stellt sich nunmehr das Problem der sachgerechten Trennung von Gebäude- und (reinem) Bodenwert, da sich der PWA annahmegemäß nur auf letzteren bezieht. Die Frage nach der Bodenwertermittlung von bebauten Grundstücken wird in der einschlägigen Bewertungsliteratur höchst kontrovers beurteilt.¹⁾ Davon betroffen ist sowohl der Anfangs- wie auch der Endwert.

Die eine Richtung, für die hier stellvertretend die Autoren Rössler / Langner genannt seien, geht davon aus, daß die tatsächliche Bebauung bei der Bestimmung des Bodenwerts zu berücksichtigen ist²⁾, während die andere Gruppe wie bspw. Just / Brückner fordert, daß der Bodenwert so festzustellen ist, als ob das Grundstück unbebaut wäre.³⁾ Eindeutig für die letztgenannte Auffassung hat sich auch der für den PWA zuständige Ausschuß in § 142 Abs. 3 entschieden.⁴⁾

Den Anfangswert stellt also der Bodenwert bei der gegenwärtig ausgeübten Nutzung dar, bevor diese durch die Planung verändert wird, während der Endwert den Bodenwert beinhaltet, wie er sich bei der neu von der Planung zugelassenen Nutzungsmöglichkeit ergibt. Von der tatsächlichen Bebauung ist dabei gedanklich zu abstrahieren.

In der Realität kann jedoch gerade diese vorhandene Nutzung dazu führen, daß der so ermittelte Endwert für den betreffenden Grundstückseigentümer tatsächlich nicht zu realisieren ist, da zwischen Boden- und Gebäudewert gegenseitige Wechselwirkungen bestehen.

-
- 1) Vgl. Kleiber, W., Zur Harmonisierung der Bodenwerte, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 37. Jg.(1975), S. 333 ff. mit zahlreichen weiterführenden Literaturangaben.
2) Vgl. Rössler, R., Langner, J., a.a.O., S. 56 ff.
3) Vgl. Brückner, O., a.a.O., S. 43
4) Vgl. Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 53

Dazu das folgende einfache Beispiel.¹⁾ Für ein Grundstück, das zur Zeit mit einem dreigeschossigen Wohnhaus bebaut ist, wird infolge einer Planungsänderung eine sechsgeschossige Bebauung sowie gewerbliche Nutzung zulässig.

Der Wert vergleichbarer unbebauter Grundstücke, vor allem hinsichtlich der entsprechenden Nutzungsart und -intensität, beträgt zu diesem Zeitpunkt 120 000 und 220 000. Das dreigeschossige Wohnhaus mit einem Restnutzungswert von 115 000 kann aus wirtschaftlichen und technischen Gründen nicht um drei Stockwerke erhöht werden. Die Kosten für einen Abbruch werden mit 10 000 veranschlagt.

Errechnet man den PWA nach der vorgeschlagenen Methode und läßt etwaige Abzüge von der Bemessungsgrundlage unberücksichtigt, ergibt sich aus der Differenz von 220 000 und 120 000 ein Betrag von 100 000. Dahinter muß implizit die Annahme stehen, daß diese planungsbedingte Bodenwertsteigerung am Markt jederzeit realisiert werden kann.

Wie stellt sich nun aber die Situation dem Eigentümer dar? Entscheidet er sich für einen Abriß des vorhandenen Gebäudes, sei es um die neuzugelassene Nutzung selbst zu verwirklichen, sei es um das unbebaute Grundstück zu verkaufen, was beides in der Tendenz des PWA liegt, realisiert er nicht nur keinen Bodenwertzuwachs von 100 000, sondern sogar einen Verlust von 25 000, da er den Restnutzungswert von 115 000 verliert sowie zusätzliche Abbruchkosten von 10 000 tragen muß.

1) Vgl. Risse, W.K., Planungswertausgleich bleibt fragwürdig, Beispiele für bebaute Grundstücke, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 28. Jg. (1975), S. 539 ff.

Zum gleichen Ergebnis gelangt er bei einem Verkauf von Grundstück einschließlich Gebäude. Ein potentieller Nachfrager, der eine gewerbliche Nutzung beabsichtigt und daher an dem Wohnhaus nicht interessiert ist, wird vielmehr seine Preisobergrenze um 10 000 für den notwendigen Abriß auf 210 000 vermindern. Somit realisiert der Eigentümer wiederum einen Verlust von 25 000 (210 000 - 120 000 - 115 000). Hätte das Gebäude nur noch einen Restnutzungswert von 40 000 unter sonst gleichen Umständen, ließe sich immerhin ein Bodenwertzuwachs von 50 000 (210 000 - 120 000 - 40 000) realisieren, der allerdings immer noch wesentlich geringer als die errechnete Bemessungsgrundlage des PWA von 100 000 ist. Je geringer der restliche Gebäudewert, um so größer der realisierbare Teil der planungsbedingten Bodenwertänderung.

Es liegt eben notwendigerweise im Wesen einer isolierten Ermittlung des Bodenwerts bei bebauten Grundstücken, daß darin die Bebauung und damit auch deren Verlust keine Berücksichtigung findet.

Das Modell läßt sich bspw. durch die Möglichkeit eines Umbaus modifizieren, doch verändert sich dadurch die Grundtendenz nicht. Die Kalamität besteht letztlich darin, daß die Umwidmungskosten (hier primär der Gebäudeverlust und die Abbruchkosten) des bisher schon baulich genutzten Grundstücks bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage nicht berücksichtigt werden und daher in diesem Umfang ein einzelwirtschaftlicher Verlust auftritt.

Der Eigentümer kann unter den gegebenen Umständen einen derart bestimmten unrealisierten Bodenwertzuwachs tatsächlich nicht bzw. nur teilweise realisieren;

ein untragbarer Zustand für einen PWA, der nur auf der Basis von unrealisierten, aber gleichwohl realisierbaren Bodenwertänderungen erhoben werden kann.¹⁾

Aus all dem läßt sich die Konsequenz ziehen, den PWA solange nicht zu erheben, wie eine vollständige Realisierung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung nicht möglich ist. So wurde bereits 1956 im Gesetzentwurf der Hauptkommission vorgeschlagen, den PWA erst bei Verwirklichung der neu zugelassenen Nutzung zu erheben.²⁾ An seiner Ermittlung und dem zugehörigen Zeitpunkt ändert sich dadurch nichts. Da die Novelle zum BBauG ohnehin die Fälligkeit des PWA erst nach der Nutzung vorsieht - mit Ausnahme einer vorzeitigen Veräußerung - ist diese Bedingung erfüllt.

Hiergegen wurde nun der Einwand erhoben, daß auch dann, wenn die Verwirklichung der zulässigen Nutzung wirtschaftlich geboten ist, nicht zugleich auch die so errechnete planungsbedingte Bodenwertsteigerung realisiert werden kann.³⁾ Vielmehr ergibt sich unter Einbeziehung des abzuführenden PWA insgesamt ein Verlust.

Demonstriert wird dies an folgendem Beispiel. Bei einer durch getrennte Bewertung von Boden und Gebäude bestimmten Bemessungsgrundlage von 80 000 ist die tatsächliche Umzonung bereits wirtschaftlich möglich, sobald der Restnutzungswert des Gebäudes (unter Vernachlässigung sonstiger Umwidmungskosten) auf 75 000 gesunken ist, und somit eine Bodenwertsteigerung von 5 000 realisiert werden kann. Da nunmehr aber noch der PWA abzuführen ist, muß sich natürlich letztlich ein Verlust ergeben.

1) Vgl. Risse, W.K., Grundzüge einer Theorie des Baubodenmarktes, a.a.O., S. 414

2) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 32 ff.

3) Vgl. Risse, W.K., Planungswertausgleich bleibt fragwürdig a.a.O., S. 541 f.

Dieser Argumentation läßt sich nun aber einiges entgegenhalten. Der erwerbswirtschaftlich orientierte Eigentümer, der vor der geschilderten Alternative steht, wird seine Entscheidung auf einer Investitionsrechnung (ähnlich dem Ersatzproblem) aufbauen, in die sowohl alle erwarteten Kosten als auch Erträge eingehen. Dies impliziert aber auch die Berücksichtigung der mit der Umwidmung zwangsläufig verbundenen Zahlung des PWA als Kostenbestandteil der neuen Nutzung. Der PWA soll ja gerade ein Zufließen der planungsbedingten Bodenwertsteigerung an den Eigentümer verhindern. Die Erhebung eines PWA muß daher bei der obigen Vergleichsrechnung immer zu einem Verlust oder allenfalls einem ausgeglichenen Ergebnis, keinesfalls aber einem Gewinn führen. Wäre letzteres der Fall, hätte der PWA seinen Zweck verfehlt.

Oder anders ausgedrückt: der Verzicht auf die planungsbedingte Bodenwertsteigerung von 80 000 stellt für sich betrachtet die Opportunitätskosten der laufenden Nutzung dar, obgleich jedoch von einem echten Verzicht nicht gesprochen werden kann, da dieser Betrag durch den PWA abgeschöpft wird.

Kommt der Eigentümer aufgrund investitionstheoretischer Überlegungen zu der Entscheidung, die neue Baunutzbarkeit zu verwirklichen, ist dieses Ergebnis das seiner Zielfunktion unter den gegebenen Umständen entsprechende Optimum. Denn andernfalls bleibt ihm stets die Möglichkeit, das vorhandene Gebäude solange zu nutzen, bis sein Restwert auf 0 gesunken ist. Daß dadurch tendenziell im Vergleich zur Situation ohne PWA eine zeitlich verzögerte Realisierung der Umzonung auftreten kann, widerspricht zwar dem bodenpolitischen Ziel, kann in diesen Fällen aber eher hingenommen werden, da die Hauptstoßrichtung des PWA eindeutig auf die überwiegende Zahl der unbebauten Grundstücke abzielt.

In dem Beispiel wurde bisher dem potentiellen Käufer die Möglichkeit unterstellt, auf alternativen, gleichwertigen Boden ausweichen zu können. Gerade aber bei der planerischen Neugestaltung von einzelnen (bebauten) Grundstücken dürfte häufig eine spezifische Standortqualität vorliegen, die diese denkbare Alternative merklich einengt. Je höher aber der individuelle Monopolgrad des potentiellen Anbieters ist¹⁾, um so größer ist seine Chance, den planungsbedingten Bodenwertzuwachs mindestens teilweise auch tatsächlich realisieren zu können. Diese Folgerung läßt sich allerdings nur soweit aufrechterhalten, wie sich die monopolistische Stellung noch nicht in einem erhöhten Endwert niedergeschlagen hat.

Damit wird ein weiterer kritischer Aspekt angesprochen, nämlich die Forderung der Vergleichswertmethode nach genügend zahlreichen und dem Bewertungsobjekt vergleichbaren Grundstücken. Da in den eher individuellen Umzonungsfällen ähnliche Baulandparzellen der gleichen Lage nur sehr begrenzt vorhanden sein dürften, erscheint es zumindest zweifelhaft, ob sich eine ausreichend große Zahl geeigneter Vergleichspreise finden läßt. Sollte es sich daher als erforderlich erweisen, den Gesamtpreis für Grund und Gebäude über irgendwelche Hilfskonstruktionen aufzuteilen oder etwa den Bodenwert aus dem fiktiven Ertrag abzuleiten,²⁾ ließe sich kaum noch von Verkehrswerten sprechen, die den tatsächlichen Marktverhältnissen entsprechen.

Eine generelle Ausklammerung der bebauten Grundstücke kann nicht empfohlen werden, schon um Ausweichreaktionen der Personen zu verhindern, die von einem funktionierenden PWA auf unbebautem Boden voll getroffen werden.

1) Vgl. Risse, W.K., Grundzüge einer Theorie des Baubodenmarktes, a.a.O., S. 261 ff.

2) Vgl. Brückner, O., a.a.O., S. 74

5. Ergebnis

Wie die bisherige Analyse der Bewertungsproblematik deutlich gezeigt hat, erscheint eine annähernd korrekte und gleichmäßige Abgrenzung und Quantifizierung der planungsbedingten Bodenwertänderungen unter realistischen Bedingungen kaum machbar. Bereits dadurch wird aber der Wirkungsgrad des PWA beträchtlich eingeschränkt, was vor allem die verteilungspolitische und allokatonspolitische Zielkomponente betrifft. Die ohnehin angreifbare Berufung auf das Äquivalenzprinzip wird unter diesen Umständen noch zusätzlich erschwert.

Besonders aber dürfte die nur unzulänglich durchführbare Lösung des Bewertungsproblems zu ganz gewichtigen Verstößen gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung führen. Die Verletzung dieses Postulats ließe sich verteilungspolitisch allenfalls dann hinnehmen, wenn eine generelle Fehlbewertung alle betreffenden Grundstücke gleichermaßen träfe, die Bewertungsrelationen also unverändert blieben.¹⁾ "Da die Möglichkeiten, die unrealisierten Wertänderungserfolge zu erfassen, bei den verschiedenen Grundstückstypen sehr unterschiedlich zu beurteilen sind, ist nicht auszuschließen, daß ... Gleichartiges ungleich behandelt ... wird."²⁾ Diese Feststellung des finanzwissenschaftlichen Beirats, bezogen auf eine final orientierte laufende Bodenwertzuwachssteuer, gilt um so mehr für den kausal orientierten einmaligen PWA, dessen Partialcharakter zusätzliche Abgrenzungsprobleme aufwirft.

1) Vgl. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 2. Band, Tübingen 1975, S. 260 f.

2) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S.62

Aus den Überlegungen wurde ersichtlich, daß eine materielle Ungleichbehandlung sowohl innerhalb der Gruppe der von Planung und PWA Betroffenen als auch zwischen diesen und dem Kreis der nicht bzw. nicht mehr Betroffenen festzustellen ist. Außerdem gilt für den PWA der Satz ganz besonders, wonach das Gewicht der Bewertungsschwierigkeiten mit der Höhe der Belastung zunimmt.¹⁾

All diese Einwände gelten unabhängig von der Beantwortung der mindestens genauso wichtigen Frage nach der Überwälzung des PWA, die einem späteren Abschnitt vorbehalten ist.

IV Alternative Ansätze zur praktischen Ausgestaltung und organisatorischen Handhabung des PWA

1. Möglichkeiten der Bewertungsvereinfachung

a) Die Selbstveranlagung

Die dargestellten Bewertungsschwierigkeiten rufen nahezu zwangsläufig Überlegungen hervor, die sich auf die Beseitigung bzw. eine Verminderung dieser Komplikationen richten.

Im Zusammenhang mit den ähnlichen Problemen einer Bodenwertzuwachsbesteuerung wird häufig auf die Möglichkeit der Selbsteinschätzung verwiesen.²⁾

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 16

2) Vgl. Vorschläge zur Reform der Bodenordnung (SPD-Parteitags 1972) a.a.O., S. 32 f.
von Nell-Breuning, O., Steuerrechtliche Vorschläge ..., a.a.O., S. 461 f.
Müller, A., Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerung bei Grundstücken, in: Schreiber, F. (Hrsg.): Bodenordnung? Vorschläge ..., a.a.O., S. 47 ff.
Heier, H.B., Bodenwertzuwachssteuer - kein Allheilmittel Köln 1973, S. 21 ff.

Der Hauptmangel dieses Vorschlags liegt m.E. darin, daß die substantiellen Schwierigkeiten ungelöst bleiben und lediglich eine Abwälzung auf die Eigentümer stattfindet. Wenn eine korrekte Bewertung bereits Fachleuten erhebliche Mühe abverlangt, gilt dies um so mehr bei diesbezüglich fachlich kaum qualifizierten Laien. Auch dürften häufig die subjektiven Wertvorstellungen über den eigenen Grund und Boden von der Realität nicht unwesentlich abweichen.¹⁾

Die einmalige Erhebung des PWA stellt ein weiteres Hindernis dar. Während eine laufend erhobene (progressive) Bodenwertzuwachssteuer infolge ihrer Zweischneidigkeit einer bewußten Unter- bzw. Überschätzung entgegenwirkt, tritt dieser Effekt beim PWA nicht auf. Einer Manipulation der Wertansätze müßte daher auf anderem Wege vorgebeugt werden.

Eine automatische Koppelung der Entschädigung im Enteignungsfall an die selbstveranlagten Werte dürfte i.a. kaum den gewünschten Zweck erreichen, solange das Institut der Enteignung nur als letztes Instrument der Bodenordnung (ultima ratio) eingesetzt werden darf. Auch die Verknüpfung eines erweiterten kommunalen Vorkaufsrechts mit dem selbstveranlagten Bodenwert dürfte realiter an der angespannten Finanzlage der Gemeinden scheitern und könnte ohnehin nur greifen, falls es tatsächlich zu einer Grundstücksveräußerung kommt.

Letzteres läßt sich auch einwenden gegen den Vorschlag, den Markt zu simulieren, indem man die Preise aller geplanten Grundstückskäufe veröffentlicht und Dritten die Möglichkeit einräumt, diese Preise in für

1) Vgl. Troll, M., a.a.O., S. 76

sie rechtsverbindlicher Form zu überbieten. Unabhängig von dem tatsächlichen Verkauf hätte sich der PWA allein an dem höheren Wert zu orientieren.¹⁾ Es bleibt dahingestellt, ob dieser Vorschlag realisiert werden könnte und er nicht stattdessen im Gegenteil eine Tendenz zu Verkaufsverhandlungen unter vier Augen heraufbeschwört.

In jedem Fall aber wäre eine amtliche Kontrolle und ggf. Korrektur der Selbstveranlagung vorzusehen, wenn bspw. die Abweichung vom durchschnittlichen Baulandpreis einen bestimmten Prozentsatz überschreitet. Der damit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand ließe sich somit auch bei einer Selbstveranlagung nicht vermeiden.

Darüber hinaus könnte dem Grundstückseigentümer wohl allenfalls die Einschätzung des zu einem gegebenen Zeitpunkt aktuellen Bodenwerts zugemutet werden, während er damit bei einer fiktiven Bodenqualität (Anfangswert) sicherlich überfordert wäre.

Insgesamt kann daher die Methode der kontrollierten Selbsteinschätzung nicht als ein gangbarer Weg zur Vereinfachung der Bewertungsprobleme des PWA angesehen werden.

b) Die Anknüpfung an die Einheitsbewertung

Die Erhebung des PWA würde wesentlich einfacher, wenn dafür die bereits vorhandenen Einheitswerte herangezogen werden könnten. Dieser Gedanke bietet allerdings

1) Vgl. Müller, A., a.a.O., S. 48 f.

aus mehreren Gründen keine ernsthafte Alternative. Im Regelfall ist die Hauptfeststellung der Einheitswerte im sechsjährigen Turnus vorgesehen, wobei gewisse zwischenzeitliche Änderungen des Bewertungsobjekts durch Fortschreibungen berücksichtigt werden können.¹⁾ Die Bemessungsgrundlage des PWA ist aber sowohl hinsichtlich des Anfangs- als auch des Endwertes einzig durch die Planungsaktivität, genauer den Zeitpunkt der Baureife determiniert, so daß ein Vergleich der Einheitswerte schon wegen der zeitlichen Diskrepanz der beiden Wertansätze ausscheiden muß. Die Veränderung der Einheitswerte ist das Ergebnis aller in dem Hauptfeststellungszeitraum auf den Bodenwert einwirkenden Faktoren.

Sollen die Ziele des PWA auch nur annähernd konsequent erreicht werden, ist eine zeitnahe Bewertung unerläßlich. Gerade davon kann aber bei der Einheitsbewertung keine Rede sein. Es ist eine allseits bekannte Tatsache, daß die Sechsjahresfrist in der Vergangenheit noch nie eingehalten wurde (die heute verwendeten Einheitswerte betragen das 1,4fache der "neuen" Einheitswerte von 1964) und so "pflegen" die Einheitswerte ... von den tatsächlichen Verkehrswerten (Tageswerten) des Bewertungsstichtages erheblich abzuweichen²⁾ Dies resultiert nicht zuletzt auch aus dem fragwürdigen Nebeneinander der drei verschiedenen Bewertungsmethoden Vergleichswertverfahren, Sachwertverfahren und Ertragswertverfahren.³⁾ Daß die hierdurch verursachten Ungleichmäßigkeiten und Verzerrungen der Bewertung besonders spürbar bei einer Abschöpfung zutage treten, muß nicht besonders betont werden.

1) Vgl. Troll, M., a.a.O., S. 101 ff.

2) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 63

3) Vgl. Troll, M., a.a.O., S. 109 ff.

Eine Verwendung der Einheitswerte wird daher vor allem aus zwei Gründen dem instrumentellen Charakter des PWA nicht gerecht: zum einen wegen der faktischen Unzulänglichkeiten der Einheitswerte an sich, und zum anderen fehlt die für einen PWA unverzichtbare Verknüpfung zwischen Planung und Bodenwert.

2. Die Regelung der Zahlungspflicht

a) Der Fälligkeitszeitpunkt des PWA

In der bisherigen Untersuchung wurde bereits mehrmals zwischen dem Wertermittlungszeitpunkt (Baureife) und dem Fälligkeitszeitpunkt des PWA (Realisierung der planmäßigen Nutzung) unterschieden. Darauf soll nun noch näher eingegangen werden.

In der letzten Fassung der BBauG-Novelle wurde die bereits erwähnte Änderung vorgenommen, nach der bei einem Verkauf des unbebauten Grundstücks nach Fixierung des PWA der Verkäufer den PWA abzuführen hat. Dessen ungeachtet lassen sich gegen die zeitliche Trennung von Bewertung und Fälligkeit wesentliche Bedenken erheben.

Zunächst sei auf die mangelnde bodenpolitische Zielkonformität dieser Maßnahme hingewiesen. Während der Druck zur neuzugelassenen Nutzung im Hauptkommissionsentwurf noch als "Kernstück"¹⁾ bezeichnet wurde, kann davon nunmehr kaum noch eine Rede sein. "Da im übrigen die Zahlung des PWA erst im Zeitpunkt der baulichen Nutzung des Grundstücks fällig wird, steht einem spekulativen Zurückhalten des Bodens bereits durch seine ursprünglichen Besitzer auch kein von der Steuer ausgelöster Liquiditätsdruck entgegen."²⁾

1) von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 26
ähnlich: Möller, H., a.a.O., S. 45

2) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 114

Damit würde bspw. das Horten baureifen Landes tendenziell erleichtert, das in der Absicht erfolgt, an (aus welchen Gründen auch immer) erwarteten Preissteigerungen nach Baureife zu partizipieren. Mit einem solchen Verhalten dürfte quasi als Kompensation für den durch den PWA abgeschöpften Bodenwertzuwachs durchaus zu rechnen sein. Dies gilt auch dann, wenn der PWA bei einem Grundstücksverkauf in jedem Fall fällig ist.

Um einen spürbaren liquiditätsinduzierten Angebotsdruck herbeizuführen, müßte der PWA konsequenterweise bereits bei Baureife fällig werden, d.h. der Zeitpunkt der Wertermittlung und der Zeitpunkt der Fälligkeit fallen praktisch zusammen.¹⁾ Geraten die Grundstückseigentümer erst nach Bebauung in einen Liquiditätsengpaß, ist der bodenpolitisch gewünschte Effekt gleich null. Freilich kann die Liquiditätsklemme generell durch eine Verschuldung, Auflösung von Vermögensposten oder Verwendung bestimmter Einkommensteile konterkariert werden. Andererseits läßt sich der Personenkreis ungefähr abgrenzen, bei dem vor allem das Auftreten des Liquiditätseffektes erwartet werden kann. Diejenigen, denen die obigen Ausweichmöglichkeiten nicht oder nur in geringem Maße zur Verfügung stehen, seien vereinfachend als finanziell Schwache charakterisiert.

Der darauf basierende Hinweis "auf die Gefahr sozial- und eigentumspolitisch unerwünschter Verdrängungseffekte"²⁾ erscheint zumindest relativierungsbedürftig. Denn dieser trifft nur auf solche Grundstückseigentümer zu, die ein neu bebautes Stück Land, das sich bereits vor Planungsbeginn in ihrem Besitz befand, auch zu bebauen beabsichtigen. Ob es sich hierbei immer um die finanziell

1) Vgl. Zwischenbericht ..., a.a.O., S. 7 f.
Besseres Planungs- und Bodenrecht, a.a.O., S. 19
von Nell-Breuning, O.; Aufsatz 1, S. 27

2) Janning, H., a.a.O., S. 309 f.
ähnlich: Hansen, J.R., a.a.O., S. 99 f.
Zur Reform der Bodenbesteuerung, a.a.O., S. 47

Schwachen handelt, ist äußerst fraglich. Für den baupflichtigen Käufer, der ein baureifes Grundstück erwerben muß, gilt prinzipiell der gleiche Preis wie in der Situation ohne PWA, vorausgesetzt, eine Überwälzung findet nicht statt. Dabei sind etwaige Preisdämpfungseffekte des PWA noch nicht berücksichtigt. Beim Kauf von werdendem Bauland kann gar durch die Verminderung des Barpreises um den erwarteten PWA ein Liquiditätsmäßiger Vorteil entstehen.

Aus den früher angestellten Überlegungen wurde ein weiteres Argument deutlich, das für die Verlegung der Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Baureife spricht. Es entfallen dann nämlich weitgehend die Komplikationen bei der Bestimmung des Endwertes, die aus der Abdiskontierung einer um Jahre verschobenen Zahlungspflicht resultieren. Von dieser Seite her existiert dann nicht mehr länger der Anreiz, Bauland noch vor Feststellung des PWA zu erwerben.

Konsequenterweise müßte dieser Regelung das entsprechende Pendant auf der Vergütungsseite des PWA gegenüberstehen, d.h. auch der Entzug bzw. die Verminderung einer noch nicht verwirklichten Baunutzbarkeit (die bereits der Abschöpfung unterlag) wäre voll zu entschädigen.¹⁾ Leiden könnte darunter allerdings u.U. die notwendige Anpassungsfähigkeit der Planung an die sich ständig verändernde Umwelt.

b) Die Verzinsungspflicht

Eine andere schon erwähnte Möglichkeit besteht darin, an der Fälligkeit zum Zeitpunkt der Nutzung festzuhalten, jedoch ab Baureife eine Verzinsungspflicht zu konstituieren.

Im Vergleich zur vorgeschlagenen Vorverlegung der Fälligkeit dürfte zwar die Liquiditätsverschlechterung wesentlich geringer ausfallen, andererseits bedeutet die zusätzliche Zinszahlung eine zusätzliche Belastung des

1) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 4, S. 689

Eigentümers, die den gewünschten Druck zur planmäßigen Nutzung tendenziell verstärkt.¹⁾ Um die vorgesehene Nutzung nicht unnötig zu erschweren, ließe sich daran denken, eine angemessene "normale" Zeitspanne für die Errichtung der Bebauung von der Verzinsung auszunehmen.

Die beabsichtigte Wirkung der Zinszahlungen tritt jedoch dann nicht ein, wenn die Zurückhaltung des Grundstücks infolge inflationär oder anderweilig verursachter Baulandpreissteigerungen die fällige Verzinsung kompensiert.²⁾ Mit dem gewünschten Effekt ist daher nur zu rechnen, sofern eine wirksame Stabilitätspolitik die notwendigen Voraussetzungen schafft.

Stimmen der Zinssatz, zu dem der PWA verzinst werden muß, und der persönliche Kalkulationszinsfuß überein, entfallen auch die Bewertungsschwierigkeiten, die eine vorzeitige Fälligkeit des PWA beim Verkauf des baureifen Grundstücks nach sich ziehen kann (vgl. III, 3 b). Unter diesen Voraussetzungen heben sich der Zinsgewinn aus der abdiskontierten zukünftigen PWA-Zahlung und der Barwert der Zinszahlung gerade gegeneinander auf.

Ein Mittelweg zwischen den beiden denkbaren Fälligkeitszeitpunkten bestünde in der Erhebung periodischer Vorauszahlungen auf den bei Bebauung fälligen PWA.³⁾

Diese Möglichkeit ist in der BBauG-Novelle für einen relativ unbedeutenden Sonderfall (§ 135 j) vorgesehen.⁴⁾

1) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1. S. 26

2) Vgl. ebenda, S. 28 f.

3) Vgl. dazu in Verbindung mit der Bodenwertzuwachssteuer: Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 80ff.

4) Vgl. Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 50

Bei der Erörterung der Bewertungsproblematik von bebauten Grundstücken ergab sich, daß nur ein bei Realisierung der neuzugelassenen Nutzung fälliger PWA sachgerecht erscheint. Darüber hinaus scheint der Verzicht auf eine Vorverlegung der Fälligkeit bei bebauten Grundstücken auch von der allokatonspolitischen Zielsetzung her annehmbar, da primär auf unbebautes, aber baureifes Land ein verstärkter Druck bodenpolitisch erwünscht ist.¹⁾ Sollte sich aus städtebaulichen Gründen dennoch ein gewisser Zwang als sinnvoll erweisen, ließe sich in diesen Einzelfällen immer noch an das Instrument des Baugebots denken.

3. Die Höhe des Abschöpfungssatzes

Im Verlauf der heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen um den PWA wurde die ursprünglich vorgesehene Vollabschöpfung zugunsten einer 50%-igen Teilabschöpfung fallengelassen.²⁾ Diese Regelung, in erster Linie als politischer Kompromiß zustande gekommen, erscheint aus mehreren Gründen höchst bedenklich.

Die verteilungspolitische Rechtfertigung des PWA basiert im wesentlichen auf bestimmten Gerechtigkeitsvorstellungen. Stimmt man dieser Grundauffassung zu, ergibt sich als notwendige Implikation die vollständige Abschöpfung dieser Bodenwertsteigerungen, also mindestens der gesamten planungsbedingten Bodenwerterhöhung.

Gleichermaßen gilt dies für die Äquivalenztheoretische Begründung des PWA.³⁾ Die Konsequenz dieses Gedankens

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 8

2) Vgl. hierzu § 135 a in: Referentenentwurf, a.a.O., S. 88 sowie Bundestags-Drucksache 7/2496, S. 22

3) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 293

führt auch hier zu einer hundertprozentigen Abschöpfung. Auch läßt sich bei einer Teilabschöpfung der Hinweis auf die notwendige symmetrische Entsprechung von Vergütungs- und Abschöpfungsseite des PWA überhaupt nicht mehr aufrechterhalten. Die angestrebte Planungsneutralisierung setzt zwingend die hundertprozentige Abschöpfung voraus.¹⁾ Andernfalls bleibt für den Grundstückseigentümer weiterhin ein massiver Anreiz zur Einflußnahme auf die Planung.

Aber nicht nur im Hinblick auf den verteilungs- politischen Zielkomplex entstehen Widersprüche, sondern ebenso werden die allokatons- und die fiskalpolitische Wirksamkeit erheblich tangiert.

Die Gewißheit, zwar nicht den gesamten planungsbedingten Bodenwertzuwachs, doch immerhin eine Hälfte vereinnahmen zu können, dürfte nicht wenigen Wirtschaftssubjekten die Vermögensanlage in potentielltem Bauland nach wie vor lohnend erscheinen lassen.²⁾ Analog ergibt sich auf der Angebotsseite eine abgeschwächte Tendenz, Bauland durch alternative Anlagen zu substituieren (Vermögensstruktureffekt) sowie ein entsprechend verminderter Liquiditätseffekt. Die Eignung des PWA zur Herbeiführung der bodenpolitisch anvisierten Nachfragedämpfung und Angebotserhöhung wird damit wesentlich reduziert. Daß eine Inter- nalisierung der externen Effekte unter diesen Umständen notwendigerweise schon rein quantitativ ungenügend ist, liegt auf der Hand, ganz abgesehen von der Gefahr, dadurch zusätzliche Verzerrungen der Allokation zu induzieren.

1) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 6, S. 289

2) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 295

Das fiskalische Ziel ließe sich am ehesten durch eine Vollabschöpfung erfüllen, obgleich man die damit einhergehende Zunahme des Widerstandes der Betroffenen nicht außer acht lassen darf. Bei einer Verwirklichung der Kompromißregelung wird sogar bezweifelt, ob "die Mehrzahl der Gemeinden überhaupt mehr Einnahmen (ausgehend vom jetzigen Rechtszustand) durch den Ausgleichsbetrag erwarten kann."¹⁾ Andererseits könnte die verminderte bodenpolitische Wirksamkeit einer 50%igen Abschöpfung mittelfristig zu einem stärkeren Anstieg der Bemessungsgrundlage führen, als dies bei einem Satz von 100% der Fall wäre.

Nicht zuletzt wird schließlich die notwendige Integration in den Gesamtkomplex der bodenpolitischen Maßnahmen (Umlegung, Enteignung, Vorkaufsrecht) wesentlich komplizierter und aufwendiger.²⁾

Angesichts dieser Einwände erhebt sich die Frage, ob nicht auch gewichtige Gründe für eine Teilabschöpfung sprechen.

Vor allem unter Berufung auf die Erfahrungen mit der englischen development charge, die im Prinzip einem 100%igen PWA entsprach, wird darauf hingewiesen, daß der Grundstückseigentümer jegliches Interesse an einer durch die Planung veränderten Nutzbarkeit verliert, da der materielle Anreiz nunmehr entfällt.³⁾ Funktioniert der 100%ige PWA wie vorgesehen, scheint es für den Eigentümer ohne Unterschied, ob sein Grundstück beplant wird oder nicht und er ggf. diese Nutzung selbst realisiert oder verkauft.

1) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 294

2) Vgl. ebenda, S. 296

3) Vgl. Haman, U., a.a.O., S. 72 ff
Hansen, J.R., a.a.O., S. 152
Pfeiffer, U., Aufsatz 1, S. 78

Hierzu muß zunächst auf das mit dem PWA verfolgte Ziel einer Abschöpfung von Sondervorteilen der Planung verwiesen werden. Wenn man ernsthaft diese Zielsetzung unterstellt, kann man wohl kaum ihre Verwirklichung als Argument gegen eben diese Maßnahme erheben. Vielmehr handelt es sich hierbei darum, ob alle Implikationen der an sich gewünschten Wirkung gleichermaßen begrüßenswert sind. Nun kommt aber gerade in der bodenpolitischen Zielsetzung des PWA klar die Unzufriedenheit mit der aktuellen Baulandmarktsituation zum Ausdruck, in der die vorhandenen Anreize offensichtlich nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen und daher durch einen verstärkten Angebots- und Nutzungsdruck zu substituieren sind.

Weiter wird in diesem Zusammenhang ein Verlust der Allokationsfunktion des Bodenmarktes befürchtet, da der Grundstückseigentümer "keinerlei Entscheidungskriterien mehr (hat), welchem Nachfrager er sein Grundstück veräußern soll, denn er wird in jedem Fall den gleichen Preis erhalten."¹⁾ Es existiert kein Anreiz mehr, den Boden seiner produktivsten Verwendung zuzuführen. Letztlich wird damit der Preis als Knappheitsindikator in Frage gestellt.

Eine differenziertere Betrachtungsweise scheint hier angebracht. Will man einerseits die Attraktivität von potentielltem Bauland durch Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung reduzieren, so schließt dies notwendig auch den Verlust der Anreizfunktion dieser Bodenwertsteigerung ein.²⁾ Vor allem aber kann eine Beeinträchtigung der Verteilungsfunktion des Baulandmarktes allenfalls bei potentielltem bzw. werdendem Bauland erwartet werden, solange die Höhe des PWA noch nicht mit hinreichender Sicherheit bekannt ist. Es ist aber kaum einzusehen, weshalb sich die Preise

1) Pfeiffer, U., Aufsatz 1, S. 78

2) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 297

auf dem allokatiospolitisch bedeutend wichtigeren Markt für baureifes Land unter den gegebenen Bedingungen nicht im wesentlichen frei entwickeln sollten.

Ein Käufer, der ein bestimmtes Grundstück besonders effizient nutzen kann, wird auch geneigt sein, einen besonders hohen Preis dafür zu zahlen. Übersteigt der tatsächliche Preis den bei der Errechnung der Bemessungsgrundlage verwendeten Endwert, fließt dieser Differenzbetrag voll dem Verkäufer zu. Erst recht wird die Preisbildung für baureifes Land voll die jeweilige Marktkonstellation widerspiegeln.

Man muß natürlich klar die daraus eventuell folgende Tendenz der Anbieter erkennen, eine Grundstücksveräußerung in der Hoffnung auf sonstige Bodenwertzuwächse zeitlich möglichst weit hinauszuschieben.¹⁾ Dieses Problem ist jedoch primär die Folge des zeitlich begrenzten einmaligen PWA und hat insofern mit dem hier diskutierten Abschöpfungssatz nichts zu tun. Im übrigen steht dem skizzierten Verhalten bei entsprechender Konstruktion ein erheblicher Druck zur vorgesehenen Nutzung entgegen.

Die Argumentation gar, eine Teilabschöpfung berücksichtige lediglich die äußerst unsichere und angreifbare Bemessungsgrundlage des PWA, muß völlig abgelehnt werden.²⁾ Eine unzulängliche, mangelhafte Bewertung kann keineswegs durch eine nur teilweise vorgenommene Abschöpfung quasi geheilt werden. Ist die Bewertung dagegen korrekt, ist unter den gegebenen Bedingungen auch die volle Abschöpfung geboten, ganz abgesehen von der ohnehin zu erwartenden vorsichtigen Bewertung.

1) Vgl. ähnlich: Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 114

2) Vgl. Hagemann, R., a.a.O., S. 594
Hansen, J.R., a.a.O., S. 79 f.

Insgesamt kann daher ein 50tiger PWA nur als fundamentaler Verstoß gegen Logik und Grundsystematik des Ausgleichsgedankens angesehen werden, der die instrumentelle Bedeutung des PWA zur Realisierung seiner vorgegebenen Ziele ganz wesentlich herabsetzt. Berücksichtigt man zudem noch die vom Abschöpfungssatz unabhängigen Bedenken gegen einen PWA, muß die Teilabschöpfung in jedem Falle als ungeeignete Methode abgelehnt werden.

4. Die Integration des PWA in das allgemeine Abgabensystem

Die Einführung eines PWA wirft einige Fragen hinsichtlich der Abstimmung mit anderem, gleichfalls am Bodenwertzuwachs ansetzenden Abgaben auf. Insbesondere wäre eine Doppelbelastung bei Veräußerung zu vermeiden. Nach geltendem Recht werden von der Einkommens- bzw. Körperschaftsteuer grundsätzlich jene realisierten Boden- bzw. Grundstückswertzuwächse erfaßt, die entweder dem Betriebsvermögen zugeordnet werden (§ 15 Abs. 1 EStG) oder beim Privatvermögen innerhalb der zweijährigen Spekulationsfrist (§ 23 EStG) anfallen.¹⁾ Die praktische Relevanz dieser Regelung ist allerdings infolge zahlreicher Ausnahmen und Vergünstigungen vergleichsweise gering. Bei der Bestimmung des Veräußerungsgewinns wäre eine Anrechnung des gezahlten PWA zuzulassen, da insoweit kein Einkommen entsteht.

Es versteht sich, daß infolge des objektiv orientierten Charakters des PWA sowohl natürliche als auch juristische Eigentümer davon betroffen sind. Andernfalls wären mit großer Sicherheit erhebliche Ausweichversuche durch Eigentumsübertragungen zu erwarten.

1) Vgl. Troll, M., a.a.O., S. 21 ff.

Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 12 ff

Sollte neben dem PWA eine eigenständige Bodenwertzuwachssteuer erhoben werden, wäre es angezeigt, "alle dem PWA als der Spezialabgabe unterworfenen Wertsteigerungen von der Bodenwertzuwachssteuer als allgemeiner Abgabe"¹⁾ auszunehmen. Dies könnte u.U. noch Jahre nachdem die Bodenwertzuwachssteuer gezahlt wurde, korrigierende Berechnungen sowie Rückerstattungen notwendig machen.

Die Beziehungen zwischen PWA und Erschließungsbeitrag wurden bereits weiter vorn diskutiert.

V Die Eignung des PWA als kommunale Einnahmequelle

1. Die Voraussetzung von Einnahmeüberschüssen

Die fiskalische Funktion des PWA zielt auf ein verbessertes Finanzaufkommen der Gemeinden ab. Unerläßliche Voraussetzung dazu ist die Erzielung von Einnahmeüberschüssen unter Einschluß der Vergütungszahlungen des PWA. Bereits früher wurde verdeutlicht, daß bei einem planungsrechtlichen Bauverbot den Erstattungen den PWA praktisch keine quantitativ bedeutsame Rolle zufallen kann und somit unter realistischen Bedingungen diese Voraussetzung als erfüllt anzusehen ist.

Die gelegentlich vorgebrachte Auffassung, wonach sich aus theoretischer Sicht bei einem echten PWA beide Seiten genau entsprechen müßten²⁾, läßt sich somit nicht verwirklichen, ganz abgesehen von der auch unter Modellbedingungen angreifbaren Gültigkeit dieser These.

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 115

2) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 77, 128 f. et passim Engelken, K., Aufsatz 1, S. 365 ff.

Bedeutsam für den Nettoeinnahmeeffekt des PWA ist darüber hinaus der Umfang der anfallenden Verwaltungs- und Entrichtungskosten. Obgleich eine hinreichend fundierte und genaue Antwort darauf nur die praktische Durchführung geben kann, erscheint aufgrund der vorangegangenen Überlegungen die Aussage sicher nicht vermessen, daß dieser Aufwand beim PWA vergleichsweise sehr hoch liegt. Besonders die komplizierten und rechtsmittelanfälligen Bewertungsmodalitäten stützen diese Vermutung.

So wurden im Zusammenhang mit den beiden Planspielen zur Anwendung des BBauG-Gesetzentwurfs (Abschöpfungssatz von 50%) Schätzungen des personellen Mehraufwands von 30% bis zum 15-fachen genannt.¹⁾ Die auf einzelne Städte bezogenen Berechnungen der Relation von Aufwand und Ertrag ergaben Werte von 1 : 4²⁾ bis 1 : 7³⁾, die sich in etwa auch mit den Angaben im Gutachten von Seele decken, der auf einen Kostenanteil von bis zu 21% am Aufkommen des PWA kommt.⁴⁾ Setzt man die Einnahmen aus dem PWA in Beziehung zu ausgewählten kommunalen Haushalten 1973/74, ergeben sich Sätze von 0,1% für Berlin bis 5,9% für Herbede.⁵⁾

1) Vgl. Stenographisches Protokoll - 31. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau am 5. Nov. 1974, S. 81

2) Vgl. ebenda, S. 42

3) Vgl. Stenographisches Protokoll - 48. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau am 21. April 1975, S. 68

4) Vgl. Seele, W., Ausgleich maßnahmenbedingter Bodenwerterhöhungen, Gutachten über Möglichkeiten und Grenzen der Ermittlung und Abschöpfung bzw. Nichtberücksichtigung von Bodenwerterhöhungen infolge von städtebaulichen Planungs-, Ordnungs-, Erschließungs- und (sonstigen) öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen, Schriftenreihe 03 "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 47, 1976, S. 180 (im folgenden zitiert als: Seele, W., Gutachten) Wesentliche Teile dieses endgültigen Gutachtens wurden bereits vorab veröffentlicht, vgl. Fußnote 1, S. 69

5) Vgl. ebenda, S. 178

Eine weitere Entlastung der kommunalen Finanzen könnte allerdings daraus resultieren, daß die Gemeinde als Bodennachfrager für öffentliche Zwecke im Planungsgebiet prinzipiell nur noch den Anfangswert entgelten muß.¹⁾

Inwieweit somit überhaupt Aussichten auf eine nennenswerte Verbesserung der Gemeindefinanzen bestehen, hängt daher in erster Linie von den lokal vorherrschenden Bedingungen ab.

Unabhängig von der Frage nach dem Umfang eines Einnahmeüberschusses, bleibt nun noch zu analysieren, ob der PWA als Gemeindefinanzquelle den wichtigsten Anforderungen genügen kann, die üblicherweise an ihn als Teil eines rationalen Gemeindesteuersystems gestellt werden müssen.²⁾

Als Maßstab werden dazu "Kriterien für adäquate Gemeindesteuern im allgemeinen"³⁾ herangezogen, was insofern berechtigt erscheint, als es in diesem Kapitel allein auf die Finanzierungsfunktion des PWA ankommt. Eine formale Fixierung des PWA auf die Abgabeform der Steuer ist damit jedenfalls nicht verbunden.⁴⁾

2. Kriterien einer Gemeindesteuer

a) Der Grundsatz der Stetigkeit der Einnahmen

Um eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, soll das Gemeindesteueraufkommen möglichst keine

1) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 135

2) Vgl. Zwilling, E., Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim 1971, S. 69 ff.

3) Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1968, S. 14

4) Vgl. dazu: Hansen, J.R., a.a.O., S. 82 ff.
Janning, H., a.a.O., S. 127 ff., 415 ff.

hohe Konjunkturreagibilität aufweisen, andererseits aber auch nicht hinter dem allgemeinen Wirtschaftswachstum zurückbleiben.¹⁾

Diesem Aspekt scheinen die erwarteten Einnahmen aus dem PWA durchaus zu genügen. Dafür sprechen einmal die zeitnahen Verkehrswerte, in denen sich in etwa die Tendenz der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung widerspiegeln dürfte, obgleich lokale Sonderbewegungen keineswegs ausgeschlossen sind. Zum anderen ist nach aller Erfahrung nicht zu erwarten, daß kurzfristige Konjunkturzyklen sich unmittelbar und vielleicht verstärkt in Veränderungen der durchschnittlichen Bodenwerte niederschlagen. Auch der konstante Abschöpfungssatz wirkt sich positiv auf die Stabilität der Einnahmen aus. Je nach Fälligkeitszeitpunkt des PWA kann ähnlich wie bei der Einkommensteuer ein Erhebungslag auftreten.

Es kann zur Abschätzung der Einnahmen allerdings nicht genügen, einfach die bisherige Baulandpreisentwicklung zu extrapolieren, da deren zukünftiger Verlauf ganz entscheidend davon determiniert wird, inwieweit eine Realisierung des bodenpolitischen Ziels gelingt. Vor allem aber stellt der PWA als einmalige Maßnahme nur insoweit eine laufende Einnahmequelle dar, wie ein Bedarf für die permanente Ausweisung von Bauland bzw. nach Höherzonungen besteht.

Wenn man von der fallweisen Erhebung des PWA einmal absieht, steht der PWA an sich durchaus nicht in Gegensatz zu dem hier behandelten Grundsatz.

b) Der Grundsatz der Äquivalenz und Radizierbarkeit

Die Rechtfertigung von kommunalen Abgaben mit dem Äquivalenzprinzip erfreut sich weitgehender Zustimmung.

1) Vgl. Gutachten zum Gemeindesteuersystem ..., a.a.O., S.18
Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Bonn 1971,
S. 702 f.
Zwilling, E., a.a.O., S. 71 ff.

Neben sozialen Bedenken treten Schwierigkeiten aber häufig bei der konkreten Umsetzung dieses abstrakten Postulats in die Wirklichkeit auf, da es nur selten gelingt, "zuverlässige und quantifizierbare Indikatoren (Steuerbemessungsgrundlagen) zu finden, anhand derer auf die Nutznießung der Besteueren aus der Gemeindeaktivität oder auf die durch die Besteueren verursachten Ausgaben der Gemeinde geschlossen werden könnte."¹⁾

Bereits früher wurde auf die partielle Nichtausschließbarkeit vom Konsum des öffentlichen Gutes Raumordnung hingewiesen, die dem Gedanken einer alleinigen Verursachung durch diejenigen bzw. einer Begünstigten derjenigen entgegensteht, auf deren Boden sich die Planung unmittelbar erstreckt. Auch wurde deutlich, daß eine eindeutige Beziehung zwischen Kosten resp. Leistungen des Planungsträgers und der individuellen Bemessungsgrundlage des PWA infolge der großen Zahl und Komplexität der Determinanten der Bodenwertentwicklung nicht hinreichend exakt nachzuweisen ist.

Dennoch ließe sich eine gewisse Eignung des PWA unter dem Äquivalenzgesichtspunkt einräumen, ähnlich der Argumentation zur (umstrittenen) Rechtfertigung der Grundsteuer.²⁾ So kann wohl in bestimmtem Umfang ein Zusammenhang zwischen Zahl und Wert der Grundstücke innerhalb der Gemeinde und deren Leistungen bzw. Ausgaben unterstellt werden.

Kritisch bleibt hier jedoch zu fragen, ob diese mehr oder weniger vage, kaum greifbare Beziehung für den konkreten Einzelfall als konstituierend für eine spezielle Entgeltlichkeit angesehen werden kann. Bejaht man hingegen den Gedanken einer "allgemeinen Äquivalenz"³⁾ im Sinne

1) Gutachten zum Gemeindesteuersystem ..., a.a.O., S. 15

2) Vgl. ebenda, S. 24 f.

Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a.a.O.S. 714

3) ebenda, S. 703

einer Verbindung zwischen abgabemäßiger Belastung der Gemeindemitglieder und den kommunalen Leistungen, wird man leicht dazu neigen, eine generelle Entgeltlichkeit zu konstruieren, die beim PWA nicht vorhanden ist, der (analog der Steuer) "als echte Zwangsabgabe...bedingungslos nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zu entrichten ist."¹⁾

Mit einer derart globalen Interpretation des Äquivalenzgrundsatzes ließe sich im Prinzip nahezu jede Steuer rechtfertigen, da die damit finanzierten Leistungen auf irgendeine Art und Weise wahrscheinlich auch dem Steuerzahler zugute kommen, ohne daß allerdings das entscheidende "Problem der individuellen Zu-rechenbarkeit"²⁾ damit gelöst wäre. Im übrigen entspricht diesem Verständnis auch nicht die Begrenzung des PWA nach administrativ-rechtlichen Kriterien allein auf solche Grundstücke, deren Baunutzbarkeit neu zugelassen oder geändert wurde.

Das auf Popitz zurückgehende Postulat der Radizierbarkeit, wonach "solche Steuern für die Gemeinden besonders geeignet (sind), bei denen eine starke örtliche Verknüpfung unmittelbar im steuerlichen Tatbestand selbst liegt "³⁾, wird von einem PWA, dessen lokaler Anknüpfungspunkt offensichtlich ist, weitgehend erfüllt. Selbst eine Überwälzung des PWA dürfte sich, außer vielleicht bei gewerblichen Grundstücken, überwiegend auf den örtlichen Bereich beschränken.

Dem Äquivalenzprinzip entspräche innerhalb des öffentlichen Haushalts eine Zweckbindung der Einnahmen an solche Ausgaben, die zur Bereitstellung der betrachteten kommunalen Leistung entstehen. Darin wären auch die Zahlungen einzuschließen, die zur Vergütung von planungsbedingten Bodenwertminderungen anfallen.

1) Neumark, F., Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 44

2) Schmidt, K., Die Steuerprogression, Tübingen 1960, S. 6

3) Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S. 114

Nur unter Vernachlässigung der aufgezeigten Bedenken könnte der PWA somit einem sehr weitgefaßten Äquivalenzprinzip annähernd genügen.

c) Der Grundsatz der Fühlbarkeit

Diese spezifisch politisch motivierte Forderung zielt primär darauf ab, möglichst alle Gemeindemitglieder zur aktiven Teilnahme an der kommunalen Willensbildung zu bewegen und somit (auch) einen gewissen Druck auf eine effiziente und sparsame Haushaltsgebarung hin auszuüben.¹⁾ Dazu ist sowohl eine möglichst große Breitenwirkung als auch eine bestimmte Merkhlichkeit der betreffenden Abgabe notwendig.

Der PWA kann beiden Kriterien kaum genügen. Annahm gemäß wird ein PWA nur erhoben, falls es infolge planerischer Aktivitäten zu entsprechenden Bodenwertänderungen kommt. Zwangsläufig ist von diesen Maßnahmen nur in Bruchteil der insgesamt in der Gemeinde liegenden Grundstücke betroffen und somit auch nur eine relativ geringe Zahl von Gemeindemitgliedern zur Zahlung des PWA verpflichtet.

Zwar kann man bei diesen Bodeneigentümern ganz sicher eine hohe Merkhlichkeit des PWA unterstellen, aber eben nur für diesen bestimmten Personenkreis. Von daher ist auch eine denkbare mittelbare Wirkung des PWA begrenzt, wenn bspw. eine völlige oder partielle Überwälzung auf die Bodennutzungspreise gelingt, wobei es offenbleiben kann, ob in diesen Fällen nach einer Gewöhnungsphase noch eine bewußte Wahrnehmung vorliegt. In der Regel bleibt jedenfalls ein Großteil der Gemeindebürger vom PWA in einer für den einzelnen deutlich erkennbaren und spürbaren Form verschont.

1) Vgl. Gutachten zum Gemeindesteuersystem ..., a.a.O., S. 15 f.
Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a.a.O., S. 702
Zwilling, E., a.a.O., S. 74 f.

Von einem PWA kann daher kaum eine Intensivierung der aktiven Mitarbeit möglichst vieler Bürger an der kommunalen Selbstverwaltung erwartet werden.

d) Der Grundsatz der räumlichen Gleichmäßigkeit

Danach soll die örtliche Steuerung des Aufkommens je Kopf bei Gemeinden der in etwa gleichen Größenklasse (horizontale Streuung) gering sein und sich bei Gemeinden unterschiedlicher Größe (vertikale Streuung) im Rahmen des differierenden lokalen Finanzbedarfs bewegen.¹⁾ Nicht zuletzt wurde besonders diese Forderung bei der Gemeindefinanzreform 1970 in den Vordergrund gestellt.

Es erscheint höchst unwahrscheinlich, daß der PWA diesem wichtigen Postulat genügen kann. Bei einem konstanten Abgabesatz setzt die angestrebte gleichmäßige Verteilung des Aufkommens eine entsprechend geringe Streuung der Bemessungsgrundlage pro Kopf voraus.

Nun ist aber ohne Zweifel die Baulandmarktsituation von Ort zu Ort äußerst verschieden, auch infolge der unterschiedlichen kommunalen Planungsaktivitäten. Ein zwingender Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Höhe der Bemessungsgrundlage ist nicht notwendigerweise gegeben, schon allein deshalb nicht, weil die Bodenwertentwicklung von einem sehr heterogenen Ursachenkomplex bestimmt wird.

Die Erwartung einer geringen horizontalen Streuung des Aufkommens stellt sich daher als nicht gerechtfertigt dar. Die Unterschiede in den Einnahmen aus einer bestimmten Neulanderschließung, bspw. zwischen einer attraktiven Wohngemeinde nahe einem Ballungsgebiet und einer gleich großen Gemeinde in einer strukturschwachen, vorwiegend landwirtschaftlich orientierten Gegend, dürften recht groß sein.²⁾

1) Vgl. Gutachten zum Gemeindesteuersystem ..., a.a.O., S. 16f
Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a.a.O., S. 702
Zwilling, E., a.a.O., S. 78 ff.

2) Vgl. Engelken, K., Aufsatz 4, S. 687

Dabei liegt die Vermutung nahe, daß der tatsächliche Finanzbedarf eher die entgegengesetzte Verteilung der Finanzmittel erfordert und somit möglicherweise bereits vorhandene regionale Ungleichgewichte noch verstärkt werden.¹⁾

Es ist jedoch nicht einmal notwendig, auf derart gegensätzliche Beispiele zurückzugreifen. So kommt Seele in seinem Gutachten bei etwa gleich großem Plangebiet zu einem geschätzten Jahresaufkommen des PWA pro Kopf von 9,-- DM in Essen und 51,-- DM in Stuttgart²⁾ - beides Städte, deren Einwohnerzahlen um weniger als 10% voneinander abweichen.

Aber auch was die vertikale Streuung betrifft, muß mit unbefriedigenden Ergebnissen gerechnet werden. Denkt man z.B. an manche relativ kleine Gemeinde im Einzugsbereich von Verdichtungsräumen, die sich bei bestimmten Personengruppen einer bevorzugten Wertschätzung als Wohnort erfreut, oder an für Industrie und Gewerbe standortgünstig gelegene Gebiete und dementsprechend hohe Einnahmen aus dem PWA, während größeren Gemeinden, die solche Vorzüge nicht besitzen, eventuell sogar bestimmte standortpolitische Nachteile kompensieren müssen, nur ein vergleichsweise niedriges Aufkommen pro Kopf zur Verfügung steht. Auch hier muß also eine örtliche Differenzierung der Einnahmen aus dem PWA angenommen werden, die dem vorhandenen Finanzbedarf wohl kaum entspricht.

Daß es sich dabei nicht um reine Spekulation handelt, zeigen eindrucksvoll einige Schätzungen von Seele in dem erwähnten Gutachten. Das Pro-Kopf-Aufkommen aus dem PWA wird für Berlin (ca. 2 Mio. Einwohner) mit 3,-- DM, für Stuttgart (ca. 625 000 Einwohner) und für Herbede (ca. 15.600 Einwohner) mit 51,-- DM angegeben.³⁾ Diese eklatanten Disproportionalitäten

1) Ähnlich: Hansen, J.R., a.a.O., S. 130

2) Vgl. Seele, W., Gutachten, a.a.O., S. 178

3) Vgl. ebenda, S. 178

mit dem jeweiligen Finanzbedarf in Einklang zu bringen, dürfte nahezu ausgeschlossen sein.

Ähnlich der Gewerbesteuer kann diese Situation zu einer sich selbst verschärfenden Tendenz führen, da die Gemeinden mit ohnehin hohen PWA-Einnahmen dadurch in die Lage versetzt werden, eine großzügige Ausstattung mit lokaler Infrastruktur und eine den Eigentümern entgegenkommende Erschließung zu betreiben, die ihre Attraktivität noch weiter erhöht.

3. Die Folgen der kommunalen Ertragshoheit

Steht der Gemeinde neben der Planungshoheit auch die Ertragshoheit am Aufkommen des PWA zu, können sich daraus erhebliche Zielkollisionen entwickeln.

Unterstellt man realistischerweise einen mehr oder weniger unbegrenzten kommunalen Finanzmittelbedarf, ist nicht auszuschließen, daß der Aspekt der Einnahmeveranschaffung bei der Ausgestaltung der Planung die Oberhand gewinnt. Engelken spricht drastisch von einer "Anstößigkeit des Abschöpfungsgedankens unter dem Gesichtspunkt, daß dadurch Interesse und Begehrlichkeit der Gemeinden an hohen Baulandpreisen und Preissteigerungen geweckt werden könnten."¹⁾

Bei gegebener Baulandnachfrage könnte daraus der Anreiz entstehen, mit der Ausweisung von Neubauland möglichst restriktiv zu verfahren. Ebenfalls vorstellbar ist die gegenteilige Reaktion, nach der die Aussicht auf entsprechende Einnahmen zu einer großzügigen Erschließung von Bauland stimuliert.²⁾ Bei diesem Ver-

1) Engelken, K., Aufsatz 4, S. 688

2) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 115
Hansen, J.R., a.a.O., S. 128

halten läge im Gegensatz zur vorherigen Annahme eine Kompatibilität von fiskalischem und bodenpolitischem Ziel vor. Die Wahl der einzuschlagenden Strategie dürfte letztlich von der Einschätzung des Verhältnisses von Mengen- und Preiseffekt der Planung bestimmt werden.

Der Wunsch nach möglichst hohen Einnahmen könnte auch bei der konkreten Ausfüllung der zahlreichen Ermessensspielräume von Bedeutung sein, die bei Erhebung des PWA unvermeidlich sind. Dieser Aspekt muß besonders berücksichtigt werden, wenn, wie meist gefordert, die Ermittlung der Bodenwerte den teilweise auf kommunaler Ebene bereits eingerichteten Gutachterausschüssen nach dem BBauG (§ 136 ff) obliegt.¹⁾

Unabhängigkeit und Selbständigkeit dieser Institutionen erhielten in diesem Fall eine völlig neue Dimension, da bislang die erstellten Gutachten weder allzu zahlreich noch verbindlicher Natur waren.

Überträgt man die Zuständigkeit hingegen den Finanzämtern, (ohne damit von vornherein deren höhere fachliche Eignung unterstellen zu wollen), bleibt anzumerken, daß offenbar in der Praxis mancher Städte auch bereits bisher eine gewisse Form der Zusammenarbeit zwischen beiden Stellen stattgefunden hat.²⁾

Außerdem ist auch an die Gemeinde als Bodeneigentümerin und damit als Zahlungspflichtige zu denken, der insofern eher eine geringe Bodenwertsteigerung entgegenkäme. Zwar handelt es sich hierbei letztlich um Zahlungen, die sie an sich selbst leistet, die aber infolge der vorgesehenen Zweckbindung für die Gemeinde nur wenig disponibel sind. Allerdings besteht ganz generell die Möglichkeit, die formale Zweckbindung faktisch zu unterlaufen, indem ohnehin beabsichtigte Ausgaben aus dem Aufkommen des PWA finanziert und dadurch an anderer Stelle Mittel freigesetzt werden.

1) Vgl. Bundestags-Drucksache 7/4793, S. 23 f., 51 ff. Seele, W., Gutachten, a.a.O., S. 154 f. Janning, H., a.a.O., S. 267 ff.

2) Vgl. Stenographisches Protokoll - 31. Sitzung ... a.a.O., S. 39 ff.

In jedem Fall ist nicht auszuschließen, daß verstärkt kommunale Finanzinteressen in Konzeption sowie Durchführung der Planung und ggf. der Bewertung einfließen, was um so bedenklicher erscheint, als eine der Zielsetzungen des PWA gerade in der Befreiung der Planung von nicht sachgerechten Einflußversuchen gesehen wird.

Die mit der kommunalen Ertragshoheit verbundenen prinzipiellen Komplikationen könnten durch die Errichtung eines aus dem PWA gespeisten überregionalen Fonds vermindert werden, endgültig beseitigt werden sie dadurch nicht. Die Verteilung der Mittel müßte sich dann im Rahmen des Finanzausgleichs an den lokalen Unterschieden von Finanzkraft und -bedarf für bodenpolitische Aufgaben orientieren. Neben den budgetpolitischen Bedenken gegen jede Form der Fondswirtschaft¹⁾ sowie den erheblichen finanztechnischen Problemen (Schlüsselung) wird die ohnehin zweifelhafte Berufung auf das Äquivalenzprinzip unter diesen Umständen noch unhaltbarer. Ebenso wären die zusätzlichen Kosten dieser Lösung zu beachten.

Da von einer autonomen kommunalen Einnahmequelle dann schwerlich noch gesprochen werden kann, erhebt sich die Frage, ob unter Berücksichtigung all dieser Aspekte nicht gänzlich auf diese Funktion des PWA, zumindest aber auf seine Bestimmung als spezifisch kommunale Finanzquelle, verzichtet werden sollte.

Insgesamt kann der PWA wohl kaum als geeigneter Bestandteil eines rationalen kommunalen Einnahmesystems angesehen werden.

1) Vgl. z.B.: Hedtkamp, G., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied und Berlin 1968, S. 74 ff.

VI Der Einfluß der Überwälzung auf die Zielkonformität des PWA

1. Die Beurteilung der Überwälzbarkeit

Die Analyse der instrumentellen Eignung des PWA zur Realisierung der angegebenen Ziele macht zwingend eine ausführliche Untersuchung der Überwälzungsmöglichkeiten notwendig. Muß die Überwälzung des PWA angenommen werden, bedeutet dies nicht nur keine Erfüllung der zugrundeliegenden Ziele, mit Ausnahme der ohnehin problematischen Finanzierungsfunktion, sondern eine darüber hinausgehende Verschlechterung der Lage im Vergleich zur Situation ohne PWA. Schon allein deshalb wäre der PWA dann als untauglich abzulehnen. Zu fragen ist somit nach der effektiven Inzidenz des PWA.

Der Grundstückseigentümer hat den von ihm gezahlten PWA voll, teilweise oder gar nicht überwälzt, wenn der ihm nach Abzug des PWA verbleibende (Netto-) Wertzuwachs gegenüber demjenigen ohne PWA-Erhebung ungeschmälert, teilweise oder vollständig um den PWA-Betrag bzw. dessen Barwert vermindert ist.¹⁾ Darin ist auch der Fall eingeschlossen, in dem der Käufer den zukünftig fälligen PWA auf den Verkäufer rückwälzen kann.

Ohne altruistische Motive gänzlich ausschließen zu wollen, wird realistischlicherweise das Bestreben der Wirtschaftssubjekte unterstellt, den PWA möglichst abzuwälzen. Entscheidend und hier zu untersuchen ist jedoch, ob bzw. inwieweit dies den Baulandeigentümern auch tatsächlich möglich ist.²⁾

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 42

Timm, H., a.a.O., S. 116

2) Vgl. von Nell-Breuning, O., Besteuerung des Bodenwertzuwachses, a.a.O., S. 21

Eine Differenzierung zwischen bebautem und unbebautem Boden erleichtert das analytische Vorgehen, womit bestehende Interdependenzen keineswegs geleugnet werden.

Erschwerend wird gerade für den Faktor Boden darauf hingewiesen, daß hier nicht selten mit nichtrationalem Verhalten aus ökonomischer Sicht gerechnet werden muß.¹⁾ Nun zielt aber der PWA in bodenpolitischer Hinsicht primär auf jene Baulandanbieter und -nachfrager, deren Überwiegende Motivation in der Erwartung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen besteht. Für diese Personengruppe dürfte jedoch eine vergleichsweise vernunftbestimmte Handlungsweise charakteristisch sein. Dieser Personenkreis spielt auch insofern eine wichtige Rolle, als die allokationspolitische Wirkung des PWA ganz wesentlich davon abhängt, wie hoch ihr Anteil an Gesamtangebot und -nachfrage zu veranschlagen ist. Insoweit kann die quantitative Wirkung des PWA notwendigerweise nur eine begrenzte sein.

Bereits vorn wurde dargestellt, wie über den erwarteten Vermögensstruktur- und Liquiditätseffekt des PWA eine Verminderung von Eigen- und Fremdnachfrage nach werdendem Bauland erreicht werden kann. Daraus resultiert ceteris paribus eine preisdämpfende Tendenz. Das Auftreten des Liquiditätseffekts hängt allerdings entscheidend von der Ausgestaltung der Zahlungspflicht ab. Bei einem entsprechend konstruierten PWA dürfte auch die Nachfrage zum Zweck der Bebauung zurückgehen, mindestens bis die Höhe des PWA hinreichend sicher feststeht.

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 43 ff.
Hansen, J.R., a.a.O., S. 98 f.
Risse, W.K., a.a.O., S. 68 f.

Die Lage erscheint weniger eindeutig, betrachtet man den Markt für baureife Grundstücke, deren PWA als bekannt angenommen wird. Je nachdem, ob der Abschöpfungsbetrag im betrachteten Zeitpunkt bereits fällig war oder dies erst in Zukunft ist, liegt dann keine Überwälzung vor, wenn der Verkäufer einen gleich hohen Preis wie ohne PWA oder einen um den PWA verminderten Erlös erzielen kann (eine Abdiskontierung wird vernachlässigt).

Eine gehörige Skepsis scheint angebracht, ob mit einer Nichtüberwälzung ohne weiteres gerechnet werden kann.

Zwar wirken Liquiditäts- (je nach Fälligkeitszeitpunkt) und Vermögensstruktureffekt für sich gesehen nach wie vor angebotserhöhend, allerdings erscheint es durchaus offen, in welchem Umfang davon die Nachfrage betroffen ist. Denn da es sich beim PWA nur um eine einmalige Abgabe handelt, werden die nach seiner Erhebung auftretenden Bodenwertzuwächse nicht mehr erfaßt. Bei der Vielzahl der Bodenwerteinflußgrößen einschließlich der Geldentwertung erscheint dieser Aspekt durchaus nicht ohne Bedeutung.

Oder anders herum: es läßt sich vorstellen, daß sich infolge des PWA die Baulandnachfrage auf baureife Grundstücke verlagert, deren PWA feststeht und die keiner weiteren zukünftigen Abschöpfung mehr unterliegen.¹⁾ Letztlich läuft dieser, der vorher genannten preisdämpfenden Tendenz genau entgegengesetzte Effekt auf einen der zeitlichen Steuerausweichung adäquaten Vorgang hinaus.

Die traditionelle Argumentation, der Wettbewerb zwischen dem vom PWA belasteten und dem unbelasteten Bauland verhin-
dere bei Präferenzlosigkeit der Käufer die Über-
wälzung,²⁾ kann nicht ganz überzeugen, da sich gerade

1) Vgl. den Hinweis im Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 112 u. 114

2) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 93

in diesen unterschiedlichen Bodenwerten (auch) eine quantitative und qualitative Differenzierung der Präferenzen der Nachfrager manifestiert. Allerdings könnten während einer Übergangsphase nach Einführung des PWA gleichartige Grundstücke mit oder ohne PWA-Belastung nebeneinander am Markt angeboten werden.¹⁾

Prinzipiell die Überwälzung erleichtern dürfte auch die starke Heterogenität des Gutes Bauland, seine begrenzte Substituierbarkeit sowie seine räumliche Immobilität, durch die die Machtposition der Anbieter nicht erheblich gestärkt wird. Ebenso gilt dies für die begründete Vermutung einer insgesamt relativ geringen Preiselastizität der Bodennachfrage zur baulichen Verwendung.²⁾

Auch dürften die Ergebnisse im Einzelfall erheblich voneinander abweichen, je nachdem ob die Nachfrage bspw. von einer kapitalstarken Bauträgergesellschaft, einer am Bau einer exklusiven Villa oder eines kleinen Eigenheims interessierten Person ausgeübt wird.³⁾

Nicht zuletzt wird die Chance der Überwälzung ganz wesentlich von den Erwartungen der potentiellen Käufer abhängen; ganz besonders davon, in welchem Umfang diese eine Vorwälzung auf die Preise für Bodennutzungen, also vor allem Mieten, für wahrscheinlich erachten.

Allerdings sind die obigen Argumente für die Frage der Überwälzung nur insoweit relevant, wie sie in den bisherigen Marktpreisen nicht oder nicht voll zum Ausdruck kamen. Denn jede Überwälzung setzt voraus, daß der Verkäufer bei gegebener Nachfrage, gäbe es keinen PWA, nur einen Preis unterhalb der tatsächlich möglichen, für ihn gewinnmaximalen Höhe fordern, m.a.W. seinen Markt nicht ausschöpfen würde.⁴⁾ Die reale Preisentwicklung

1) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 451

2) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 111 ff.

3) Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, a.a.O., S. 71

4) Vgl. von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 36
Hansen, J.R., a.a.O., S. 94

auf dem Baulandmarkt der jüngeren Vergangenheit scheint nun aber keineswegs durch eine ausgeprägte Preiszurückhaltung gekennzeichnet zu sein.¹⁾

Sollten jedoch solche Baulandanbieter vorhanden sein, könnte die Erhebung des PWA sie dazu anregen, ihren gewinnmaximalen Preis zu suchen und zu verlangen und so den PWA mindestens teilweise zu überwälzen.²⁾ Für dieses Verhalten spricht nicht zuletzt auch die Verwendung des PWA als plausibler "Rechtfertigungsgrund"³⁾ einer Preiserhöhung.

Einer Überwälzung ließe sich auch (indirekt) über das Angebot entgegenwirken, indem aus dem Aufkommen des PWA die zusätzliche Ausweisung von Bauland finanziert wird.⁴⁾ Der umgekehrte Effekt entsteht, wenn die Verausgabung der Mittel zu einer erhöhten Nachfrage nach baureifem Boden führt.

Es wurde bereits im Hinblick auf die Überwälzbarkeit die Interdependenz von unbebautem und bebautem Boden betont, die auch eine Beschäftigung mit letzterem notwendig macht, obgleich bebaute Grundstücke nur einen vergleichsweise geringen Anteil an dem insgesamt von der Planung betroffenen Boden repräsentieren dürften.

Die Möglichkeit zur Weiterwälzung auf die Bodennutzungsreise (Mieten bzw. Pachten) wird dann verneint, wenn die Anbieter von Bodennutzungen rational in dem Sinne handeln, daß sie in einer Situation ohne PWA ihren gewinnmaximalen Preis fordern. Denn dann würde ihnen eine durch die

1) Dieter Schneider hält diese Annahme für einen Aprilscherz, vgl. derselbe: Besteuerung von Veräußerungsgewinnen und Verkaufsbereitschaft: der fragwürdige "lock-in-Effekt", in: Steuer und Wirtschaft, 53. (6.) Jg. (1976), S. 198

2) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 47

3) ebenda, S. 47

4) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 142

Überwälzung des PWA auf den Bodenpreis induzierte Mietpreiserhöhung nur schaden, "weil sie damit rechnen müßten, daß der von ihnen angebotene Wohn- bzw. Geschäftsraum nicht oder nicht in vollem Umfang vermietet werden kann."¹⁾

Im übrigen muß zumindest in den ersten Jahren nach Einführung eines PWA berücksichtigt werden, daß einmal noch zahlreiche vom PWA unbelastete baureife Grundstücke an den Markt kommen, und zum anderen die Mietpreise von Neubauten auch mit den Mieten des Althausbestandes in gewissen Grenzen konkurrieren müssen, und somit auch von dieser Seite eine Weiterwälzung des PWA entgegengewirkt wird. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn es infolge des PWA zu einer allgemeinen kartellmäßigen Preiserhöhung käme.²⁾ Diese Verhaltensmöglichkeit besteht prinzipiell aber völlig unabhängig von einem PWA.³⁾

In der Praxis steht einer generellen Anhebung der Mieten auch die gegenwärtige Rechtslage in der BRD entgegen, die nur unter höchst restriktiven Voraussetzungen begrenzte Mietpreiserhöhungen gestattet.⁴⁾ Ebenso sind die Vorschriften im sozialen Wohnungsbau zu bedenken, die lediglich die sog. Kostenmiete zulassen.

Langfristig kann sich eine Angebotserhöhung an Wohnraum einstellen, je stärker der angestrebte Angebots- bzw. Nutzungsdruck zum Tragen kommt und das Baulandpreinsniveau stabilisiert.⁵⁾ Dagegen ist eine zweifache Reaktion bei solchen Bauherrn denkbar, die bisher ihre

1) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S.46 f

2) Vgl. Haman, U., a.a.O., S. 52 f.

3) Ähnlich: von Nell-Breuning, O., Aufsatz 1, S. 38

4) Vgl. Risse, W.K., a.a.O., S. 94 ff.

5) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 103

Bauinvestitionen (auch) in der Erwartung planungsbedingter Bodenwertzuwächse getätigt haben. Entweder werden sie auf andere Anlagen ausweichen, was auf einen Rückgang der Bauinvestitionen hinausläuft,¹⁾ sofern der Ausfall nicht anderweitig kompensiert wird, oder aber sie versuchen soweit möglich durch eine intensivere Bodennutzung den PWA quasi einzuholen.²⁾

Bisher wurden die möglichen Auswirkungen des PWA erörtert, der anlässlich der Umwidmung von Acker- in Bauland erhoben wird. Eine Änderung der zulässigen Nutzungsart und -intensität von bereits bebauten Grundstücken unterscheidet sich davon im Prinzip kaum.

Allerdings dürfte der Anteil der bebauten Grundstücke, der in Erwartung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen gehalten bzw. nachgefragt wird, verhältnismäßig gering sein, so daß auch nur in begrenztem Umfang mit dem Vermögensstruktur- und Liquiditätseffekt zu rechnen ist. Letzteres gilt besonders, wenn der PWA erst nach Realisierung der neuen Nutzung fällig ist.

Der Anbieter eines einzelnen umgezonten Grundstücks dürfte sich im allgemeinen in einer relativ starken Position befinden, da vergleichbare, alternative Grundstücke häufig nicht vorhanden sind. Hinsichtlich der Beurteilung der Überwälzbarkeit gelten im Übrigen die angestellten Überlegungen analog.

1) Vgl. Pfeiffer, U., Ansätze ..., a.a.O., S. 68

2) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 112

Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 48
Heier, H.B., a.a.O., S. 36

Generell lassen sich aus der besonderen Abgabeform des PWA im Hinblick auf die Überwälzbarkeit noch zwei weitere Schlußfolgerungen ziehen.

Der nach objektiven Merkmalen erhobene PWA, der eine eindeutige Zurechnung auf das jeweilige Grundstück im Kalkül des betroffenen Eigentümers erlaubt, dürfte prinzipiell die Überwälzung erleichtern.¹⁾

Demgegenüber steht der partielle Charakter des PWA, der nicht ausnahmslos alle Grundstücke erfaßt, einer Überwälzung tendenziell entgegen, vorausgesetzt, die vom PWA nicht betroffenen Grundstückseigentümer werden durch seine Erhebung nicht zu Preiserhöhungen angeregt.

2. Die Folgen für die allokatonspolitische Zielsetzung

Die Frage nach der Eignung des PWA zur Stabilisierung der Baulandpreise ist im wesentlichen Teil identisch mit der nach seiner Überwälzbarkeit. Eine allgemein gültige und eindeutige Antwort ist a priori kaum möglich. Vielmehr können allenfalls die mehr oder weniger spezifizierten Rahmenbedingungen und Hypothesen herausgearbeitet werden, bei deren Geltung bestimmte Ergebnisse mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

Obwohl der Verfasser aufgrund der angeführten Argumente realiter keine volle Überwälzung für plausibel erachtet, wurde dennoch deutlich, daß die einfache partialanalytische klassische These von der Nichtüberwälzbarkeit einer Abgabe auf die Grundrente (bzw. hier deren kapitalisierten Zuwachs) nur für einen ganz bestimmten idealtypischen Bedingungskomplex zutrifft, der mit der konkreten Wirklichkeit nicht notwendig übereinzustimmen braucht und dies wahrscheinlich häufig auch nicht tut.

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 49

Wenn daher eine Überwälzung des PWA keinesfalls auszuschließen ist, bedeutet dies nicht nur keine Dämpfung der Preisentwicklung auf dem Baulandsektor resp. dem Bodennutzungsmarkt, sondern eine zusätzliche Preisbeschleunigung gegenüber der Situation ohne PWA. Unter diesen Umständen schlägt die instrumentelle Eignung des PWA zur Erreichung der angegebenen Zielsetzung genau in ihr Gegenteil um: der Status quo wird verschlechtert anstatt verbessert.

Dieser Effekt kann sich gleichermaßen für das Ziel einer Internalisierung der externen Effekte von Planungsmaßnahmen einstellen. Da als Folge der Überwälzung der Einfluß der externen Effekte nicht neutralisiert wird, vielmehr in Reaktion auf den PWA und seine Überwälzung darüber hinausgehende Verhaltensänderungen induziert werden, können zusätzliche, vom Gesamt optimum wegführende Fehlallokationen auftreten.

Damit ist auch das Ziel einer interessenneutralen Planung angesprochen, die nicht mehr durch die Rücksichtnahme auf ihre bodenwertverteilenden Konsequenzen in ihren Entscheidungen gehemmt wird. Es ist unbestreitbar, daß die erwartete Voll- oder Teilüberwälzung es nach wie vor finanziell lohnend erscheinen läßt, den Planungsträger in der gewünschten Richtung zu beeinflussen. Solange Art und Umfang der Planungsaktivitäten den Vermögensstatus der betroffenen Grundstückseigentümer verändern, muß mit dem Druck der individuellen Eigentümerinteressen auf den Planungsprozeß gerechnet werden.¹⁾

Daß sich die häufig geforderte und teilweise seit dem 1.1.1977 auch verwirklichte breite und frühzeitige Beteiligung der Bürger am Planungsverfahren unter diesen Umständen höchst zweischneidig darstellen kann, ist offensichtlich.²⁾

1) Vgl. demgegenüber: Hansen, J.R., a.a.O., S. 96

2) Vgl. Janning, H., a.a.O., S. 134

3. Die Folgen für die distributive und fiskalische Zielsetzung

Eine Überwälzung des PWA vereitelt auch die Verwirklichung seiner verteilungspolitischen Absichten.

Verbleibt dem Grundstückseigentümer trotz Erhebung des PWA der aus der Planung resultierende vermögensmäßige Sondervorteil, ist die Herbeiführung eines Vorteilsausgleichs durch den PWA als gescheitert anzusehen. Es werden weder die besonders anstößigen planungsbedingten Bodenwertsteigerungen abgeschöpft, noch die unterschiedlichen Wirkungen der Planung auf die Bodenwerte ausgeglichen. Eine Berufung auf das Äquivalenzprinzip wird vollends unhaltbar, "weil das Austauschverhältnis von öffentlicher Leistung und der Gegenleistung des begünstigten Eigentümers nur noch der Form nach bestünde."²⁾

Dagegen ließe sich bei denjenigen, die letztlich unter diesen Bedingungen die Last des Überwälzten PWA zu tragen hätten, von einem durch den PWA verursachten Sondernachteil sprechen; eine absurde Konsequenz bei einer Maßnahme, die auch und gerade um der Gerechtigkeit willen erhoben wird. Insofern werden von einem PWA dann tatsächlich die Falschen getroffen, was allerdings der gelungenen Überwälzung zuzuschreiben ist und weniger einem PWA, der "von vornherein weitgehend auf die Falschen zielen (muß)."³⁾

Darüber hinaus würde durch einen allgemeinen Anstieg der Preise für Bauland bzw. Bodennutzungen infolge der Überwälzung auch den Personen ein Sondervorteil zugeschwenmt, die von Planung und PWA überhaupt nicht betroffen sind (z.B. Althauseigentümer).

1) Hagemann, R., a.a.O., S. 592

2) Engelken, K., Aufsatz 4, S. 697

Erhöhen könnte die Überwälzung allein den Erfüllungsgrad des fiskalischen Ziels, wenn nämlich die erhöhten Marktpreise für Bauland bzw. Bodennutzungen über das Vergleichswertverfahren zu einem Anstieg der Bemessungsgrundlage führen. Einem höheren Aufkommen des PWA stünde dann aber u.U. gleichzeitig auch eine verstärkte Inanspruchnahme der Gemeinde als Nachfrager von Bauland bzw. Bodennutzungen gegenüber, die den Einnahmenvorteil möglicherweise teilweise kompensiert.

4. Die sozial- und vermögenspolitischen Nebenwirkungen des PWA

Die Frage bleibt noch zu erörtern, ob die Erhebung des PWA mit sonstigen für wichtig gehaltenen Zielen kollidiert.

Es liegt in der Natur des durch einen entsprechend ausgestatteten PWA ausgelösten Liquiditätseffektes, daß er vor allem solche Eigentümer unter den beabsichtigten Angebots- bzw. Nutzungsdruck setzt, deren Ausweichmöglichkeiten durch Rückgriff auf sonstige Vermögensgüter und/oder Verschuldung gering sind.

Darin einen sozialpolitisch bedenklichen und gegenwärtigen vermögenspolitischen Grundsätzen zuwiderlaufenden Effekt zu sehen,¹⁾ ist nur bedingt und für einen relativ kleinen Personenkreis zutreffend. Als typisch objektsteuerähnliche Abgabe erfaßt der PWA den Abgabegegenstand ohne Rücksicht auf die individuelle Verteilungsposition des Bodeneigentümers. Eine leistungsfähigkeitstheoretisch motivierte Kritik kann den PWA insofern nicht treffen, da ihm solche Elemente von Grund auf fremd sind. Ob eine derartige, letztlich auch verteilungspolitisch begründete Abgabe, die die individuelle Leistungsfähigkeit völlig negiert, einem

1) Vgl. Fußnote 2, S.113

modernen marktwirtschaftlich geprägten Wirtschaftssystem überhaupt angemessen erscheint, ist eine andere, hier nicht zu diskutierende Frage. Andererseits darf vermutet werden, daß Wertzuwächse ohnehin überwiegend bei höheren Einkommensklassen anfallen.¹⁾ Für eine Subjektivierung durch Ausnahmen bzw. spürbare Erleichterungen bei der Abschöpfung scheint jedenfalls kein Platz zu sein, da hierdurch der Zielerfüllungsgrad in jeder Hinsicht entscheidend herabgesetzt wird.

Die private Vermögensbildung wird in dem Maß eingeschränkt, wie eine Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung gelingt. Daß dieser Verlust, der grundsätzlich alle Eigentümer von potentiellen Bauland trifft, gerade bei den kapitalschwachen Bodeneigentümern besonders einschneidend ist, kann sicher unterstellt werden. So kann bspw. der Bau eines Eigenheims in den Fällen wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht werden, in denen der glückliche Eigentümer einer Parzelle, die nunmehr baulich genutzt werden darf, neben den eigentlichen Baukosten auch noch den abzuführenden PWA aufbringen muß.

Nun ist es aber gerade das erklärte distributive Ziel des PWA, die einzelnen Personen infolge der Planung zufließenden Sondervorteile abzuschöpfen. Wem dieser Sondernutzen zufließt, kann dabei keine Rolle spielen, da es allein auf die Art des Vermögenszugangs ankommt.

Im übrigen wäre bei einer Ausnahmeregelung dann auch die Frage zu stellen, wie derjenige zu behandeln ist, der die durch Veräußerung realisierte planungsbedingte Bodenwertsteigerung für Konsumausgaben verwendet. Letztlich ließe das auf eine Differenzierung bzw. Diskriminierung je nach Verwendungsart der planungsbedingten Bodenwertsteigerung hinaus; eine Forderung, die in Verbindung mit der Bodenwertzuwachsbesteuerung bereits von anderer Seite erhoben worden ist.²⁾

1) Vgl. Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 19

2) Vgl. hierzu die bereits erwähnten Aufsätze von Haller, H. und Ganderberger, O., in: Kredit und Kapital, 6. und 7. Jg.

In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle hingegen dürfte sich der durchschnittliche Bauwillige zum Kauf eines geeigneten Grundstücks gezwungen sehen. Geht man von einem bodenpolitisch erfolgreichen PWA aus, wird die Eigentumsbildung damit sogar erleichtert.

Dieses Argument läßt sich auch dem Hinweis auf die Gefahr einer durch die Liquiditätsklemme ausgelösten Tendenz zur Grundbesitzkonzentration entgegenhalten.¹⁾

Daß eine Überwälzung des PWA auch unter sozial- und vermögenspolitischen Aspekten negativ zu beurteilen ist, bedarf keiner weiteren Erklärung.

VII Zusammenfassung

Im Laufe der Untersuchung wurden zahlreiche Ergebnisse herausgearbeitet, deren wichtigste nunmehr noch einmal kurz zusammengefaßt werden, um abschließend ein Gesamturteil über die Eignung des PWA als Instrument zur Realisierung bestimmter Ziele treffen zu können.

Die Erörterung der dem PWA zugrundeliegenden, recht weit gespannten Zielausprägungen machte die unterschiedlichen Motivationen deutlich, die nicht immer als ganz schlüssig und widerspruchsfrei angesehen werden können. Die Vielfältigkeit des angeführten Zielbündels ließ bereits die Schwierigkeit erkennen, allen Forderungen gleichzeitig und gleichermaßen Genüge zu tun. Ebenso gab die Beschreibung der äußerst zahlreichen und interdependenten Determinanten der Bodenwertentwicklung einen ersten Hinweis auf kommende Abgrenzungsprobleme.

1) Vgl. Hansen, J.R., a.a.O., S. 115
ähnlich für eine Bodenwertzuwachssteuer:
Krause-Junk, G., a.a.O., S. 294
Heier, H.B., a.a.O., S. 38 f.

Die modellmäßige Analyse der Beeinflussung der Bodenwerte durch die planerische Bodennutzungssteuerung führte im Ergebnis zu einem PWA, der unter der gegenwärtig vorherrschenden Rahmenbedingung des planungsrechtlichen Bauverbots überwiegend den Charakter einer einseitigen Bodenwertabgabe annimmt. Das Konzept eines reinen (zweiseitigen) PWA erscheint nicht realisierbar. Auch ließ sich klar erkennen, daß ein PWA, dem die Erfassung der Baulanderwartungswerte nicht gelingt, nur als Stückwerk bezeichnet werden kann.

Die Unmöglichkeit, unter realen Bedingungen auch nur gedanklich die Bodenwertsteigerungen in einzelne, kausal determinierte Komponenten zu zerlegen und so den Einfluß der Planung zu isolieren, kam in der Charakterisierung der Planung als notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung unmißverständlich zum Ausdruck.

Die ausführliche Erörterung der Abgrenzungsproblematik, eine der zentralen Anforderungen, denen ein praktikabler PWA genügen muß, lieferte im wesentlichen die folgenden Ergebnisse. Bei der qualitativen, zeitlichen, quantitativen und räumlichen Abgrenzung der Bemessungsgrundlage ist prinzipiell eine gewisse Willkür unumgänglich. Dies führt vor allem zu der Konsequenz einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes in zweifacher Hinsicht.

Die materiell gleichen Bodenwertbestandteile werden durch den PWA bei der einen Gruppe abgeschöpft, während sie solchen Grundstückseigentümern verbleiben, die nicht bzw. nicht mehr dem PWA unterliegen. Aber auch innerhalb der Gruppe, die von Planung und PWA unmittelbar betroffen ist, werden gleichartige Tatbestände ungleich behandelt, was bspw. in der Bestimmung des Anfangswertes und der Behandlung der Baulanderwartungswerte zum Ausdruck kommt. Daß sich die konkrete Verwirklichung der nicht gerade unkomplizierten und mit einem unvermeidbaren Rest an Unbestimmtheit versehenen Bewertungsmodalitäten in die gleiche Richtung auswirken kann, ist offensichtlich.

Gerade unter Berücksichtigung der verteilungspolitischen Absichten des PWA muß dieses Resultat als besonders unbefriedigend bezeichnet werden.

Wenn bereits die Einbeziehung der unrealisierten Bodenwertzuwächse in die Besteuerung "vor allem aus Gründen einer genauen Erfassung und korrekten Bewertung auf nur schwer überwindbare Schwierigkeiten"¹⁾ stößt, und sich der PWA zusätzlich erschwerend von einer generellen, laufenden und final orientierten Bodenwertzuwachsbesteuerung u.a. durch seine partielle, einmalige und kausal orientierte Natur unterscheidet, muß diese Skepsis noch wesentlich stärker zu Buche schlagen.

Die administrativ schwierige und kostenintensive Umsetzung des PWA in die Realität muß gleichermaßen in ganz erheblichem Umfang die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte beeinflussen. Es wurde gezeigt, daß die bodenpolitisch erwünschten Reaktionen nur unter bestimmten Bedingungen und nur für ganz bestimmte Ausgestaltungsformen des PWA erwartet werden können, wobei hier besonders auf die Behandlung der Erwartungswerte und den Fälligkeitszeitpunkt des PWA verwiesen wird. Einige Probleme wirft auch die Erhebung des PWA bei bebauten Grundstücken auf.

Und selbst wenn man von den vielfältigen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten und den verbleibenden Imponderabilien abstrahiert, bleibt noch die Frage nach der Überwälzung zu beantworten, die den Erfolg bzw. Mißerfolg des PWA maßgeblich determiniert.

Eine hinreichend sichere, eindeutige Klärung dieses komplexen Problems erscheint a priori kaum möglich. Soweit aber eine volle oder teilweise Überwälzung

1) Gutachten zur Bodenwertzuwachsbesteuerung, a.a.O., S. 1

des PWA gelänge, was, wie gezeigt, realistischerweise zumindest nicht auszuschließen ist, bedeutet dies nicht nur eine Nichterfüllung der verteilungs- und bodenpolitischen Absichten, sondern sogar einen Rückschritt im Vergleich zur Situation ohne PWA, so daß anstatt von einer instrumentellen Nützlichkeit des PWA vielmehr von seiner Schädlichkeit auszugehen wäre.

Eine wesentlich einfachere und praktikablere Vorgehensweise bei der Ausgestaltung des PWA ist nicht in Sicht, sofern man nicht entscheidende Abstriche an der Grundkonzeption und den verfolgten Zielen machen will. Die Verwendung eines Abschöpfungssatzes von 50% läßt kaum irgendwelche fühlbaren Vorteile erwarten, steht aber andererseits in eindeutigen Widerspruch zu den Überlegungen, mit denen ein PWA begründet wird.

Die Diskussion der fiskalischen Zielkomponente führte zu dem Ergebnis, daß der Eignung des PWA als kommunale Finanzquelle schwerwiegende Mängel entgegenstehen, die teils im PWA selbst, teils in der zugeordneten Ertragskompetenz ihre Ursache haben.

Im abschließenden Kapitel wurde die Zieladäquanz des PWA unter besonderer Beachtung der Überwälzung noch einmal genauer aufgezeigt.

Da aus den vorher genannten Gründen selbst bei völliger Nichtüberwälzung die angestrebten Ziele nur unvollkommen erfüllt werden dürften und angesichts der negativen Nebenwirkungen, Risiken und Schwierigkeiten, die bei einer Einführung des PWA notwendigerweise in Kauf zu nehmen sind, erscheint dem Verfasser insgesamt unter den gegenwärtigen Umständen der PWA als Instrument zur Verwirklichung der vorgegebenen Ziele nicht geeignet.

Damit bestätigt sich erneut die alte Erfahrung, daß die vorgeblich einfachen und klaren Lösungen häufig bei näherem Hinsehen (zu)viel von ihrer zweifellos faszinierenden Attraktivität verlieren. Der PWA kann nicht das Patentrezept sein, für das ihn einige seiner Befürworter halten.

Gerade in dem äußerst heiklen und sensiblen Bereich des Bodeneigentums ist aber eine gut fundierte und wohlüberlegte Vorgehensweise unerlässlich, um der Erreichung der sicher nicht unberechtigten Ziele letztlich nicht mehr zu schaden als zu nützen. Man wird sich daher weiter um eine Politik der kleinen Schritte bemühen, die zwar mühsamer, langfristig jedoch erfolgversprechender zu sein scheint.

Literaturverzeichnis

- Ausgleich maßnahmenbedingter Bodenwerterhöhungen, Gutachten über Möglichkeiten und Grenzen der Ermittlung und Abschöpfung bzw. Nichtberücksichtigung von Bodenwerterhöhungen infolge von städtebaulichen Planungs-, Ordnungs-, Erschließungs- und (sonstigen) öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen, im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstattet von Seele, W., Bonn-Bad Godesberg 1976, Schriftenreihe o3 "Städtebauliche Forschung", Heft Nr. o47 (zitiert als Seele, W., Gutachten)
- Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundestags-Drucksache 7/4793 vom 23.02.76
- Besseres Planungs- und Bodenrecht, Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes, Reihe E, DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 2, Köln 1973
- Bielenberg, W., Vergleichende Gegenüberstellung der Vorschläge zur Erfassung planungs- und infrastrukturbedingter Bodenwerterhöhungen (in zeitlicher Reihenfolge), in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, 23. Jg. (1974), S. 1 ff.
- Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, vorgelegt im April 1973, Hamburg 1973
- Brösse, U., Flächenbeanspruchung, Flächenkoeffizient und Wachstum, in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 90. Jg. (1970), S. 529 ff.
- Brückner, O., Verkehrswert von Grundstücken gemäß Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, 3. Aufl., Düsseldorf 1973
- Daub, M., Bebauungsplanung, Theorie - Methode - Kritik, 4. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1977
- Diederich, H., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, 4. Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1974
- Dieterich, H. Die Wertermittlung nach der Novelle zum Bundesbaugesetz, in: Bundesbaublatt H. 8 (1975), S. 319 ff.
- Dieterich, H., Koch, J., Bauleitplanung - Recht und Praxis, Stuttgart 1977
- Ebnet, O., Die Besteuerung des Wertzuwachses, Ein theoretischer Ansatz im Rahmen der Einkommensbesteuerung, Baden-Baden 1978

- Engelken, K., Zum Planungswertausgleich, in: Die Öffentliche Verwaltung, 27. Jg. (1974), S. 361 ff. (zitiert als Aufsatz 1)
- Derselbe, Zum Planungswertausgleich, in: Die Öffentliche Verwaltung, 27. Jg. (1974), S. 403 ff. (zitiert als Aufsatz 2)
- Derselbe, Zur Trennung zwischen "planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 89. Jg. (1974), S. 750 ff. (zitiert als Aufsatz 3)
- Derselbe, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, in: Die Öffentliche Verwaltung, 27. Jg. (1974) S. 685 ff. (zitiert als Aufsatz 4)
- Derselbe, Ist der Planungswertausgleich verfassungswidrig? in: Die Öffentliche Verwaltung, 29. Jg. (1976), S. 8 ff. (zitiert als Aufsatz 5)
- Derselbe, Zur Rollenverteilung zwischen Planung und Markt in der Bodenordnung, in: Ordo, Band 27, Stuttgart 1976, S. 276 ff. (zitiert als Aufsatz 6)
- Derselbe, Zur Ermittlung der Endwerte beim Planungswertausgleich, in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jg. (1975), S. 296 ff. (zitiert als Aufsatz 7)
- Derselbe, Nochmals: Bodenwertabschöpfung und Eigentums-garantie, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 91 Jg. (1976), S. 155 ff.
- Derselbe, Wesentliche Wertteile vom Bodeneigentum an die Gemeinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.2.1975, Nr. 35, S. 8
- Entwurf eines Baugesetzes vom 2. März 1956, aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Köln, o.J. (1956), (Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 7)
- Entwurf eines Baugesetzes - Begründung -, aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Bonn, o.J. (1958), (Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 9)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 23.12.1973, o.O. (zitiert als Referentenentwurf)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Bundestags-Drucksache 7/2496 vom 22.08.74
- Ernst, W., Planungs- und Baurecht, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Band II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2372 ff.

III

Derselbe, Baulandsteuer statt Planwertausgleich, in:
Bundesbaublatt, H. 2 (1959), S. 64 ff.

vom Felde, H.W. Die volkswirtschaftliche Problematik der
Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, Köln 1954

Feuerstein, H., Bestimmungsgründe der Preise und des
Transfers land- und forstwirtschaftlich genutzten Bo-
dens, Eine ökonomische Analyse des Schleswig-Hol-
steinischen Bodenmarktes von 1954 bis 1968, Kiel 1970

Final Report of the Expert Committee on Compensation and
Betterment, Uthwatt Report, Presented by the Minister
of Works and Planning to Parliament by Command of His
Majesty, London 1942, H.M.S.O., Command No. 6386

Frey, R.L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffent-
licher Investitionen, 2. Aufl., Tübingen 1972

Gaentzsch, G., Die Bodenwertabschöpfung im Städtebauförde-
rungsgesetz, Siegburg 1975

Derselbe, Bundesbaugesetz '77, Kommentar zu den novellierten
Teilen des BBauG mit systematischer Einführung in die
Rechtsänderungen und das Überleitungsrecht, 3. Aufl.,
Köln 1977

Gandenberger, O., Läuft die Besteuerung von Wertzuwachsen
auf eine Doppelbelastung hinaus? in: Kredit und Kapital,
7. Jg. (1974), S. 129 ff.

Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaß-
nahmen in den Gemeinden, (StBauFG), vom 27. Juli 1971,
BGBl. I, S. 1125

"Grundstückslefolm ist ein altel Zopf", Der Spiegel, 29. Jg.
(1975), H. 29, S. 29 ff.

Goldstein, G., Der Bodenwertausgleich im Baurecht, Bonn 1956

Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Bonn 1971

Gutachten über Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bo-
denwertzuwachsbesteuerung, erstattet vom Wissenschaft-
lichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn
1976 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen,
H. 22) (zitiert als Gutachten zur Bodenwertzuwachsbe-
steuerung)

Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerre-
form in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom
Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der
Finanzen, Bonn 1968

Hagemann, R., Einige Probleme des Planungswertausgleichs,
in: Wirtschaftsdienst, 54. Jg. (1974), S. 590 ff.

- Haller, H., Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 2. Aufl., Tübingen 1971
- Derselbe, Grundsätzliches zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen, in: Kredit und Kapital, 6. Jg. (1973), S. 255 ff.
- Halstenberg, F., Lenort, N., Rößler, H.G., Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, Gutachten über die Behandlung des Planungswertausgleichs in einem Bundesbaugesetz, Köln 1958
- Haman, U., Bodenwert und Stadtplanung, Stuttgart 1969
- Hansen, J.R., Der Planungswertausgleich - Zur Problematik einer Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen, Frankfurt, Zürich, 1975
- Hedtkamp, G., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied und Berlin 1968
- Heier, H.B., Bodenwertzuwachssteuer - kein Allheilmittel, Köln 1973
- Hoffmann, F., Die Entwicklung der Baulandpreise nach der Baulandpreisstatistik der Jahre 1961 bis 1965, in: Bauamt und Gemeindebau, H. 4 (1966), S. 147 ff. und H. 5 (1966), S. 185 ff.
- Janning, H., Bodenwert und Städtebaurecht, Grundlagen der Konstruktion und der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Konzeptionen zur Erfassung städtebaulich bedingter Bodenwertsteigerungen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1976
- Kleiber, W., Zur Harmonisierung der Bodenwerte, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 37. Jg. (1975), S. 329 ff
- Klein, F., Zum Planungswertausgleich nach der Novelle des Bundesbaugesetzes, in: Der Betrieb, 27. Jg. (1974), S. 2143 ff.
- Kolms, H., Finanzwissenschaft II, Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge, Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin, New York 1974
- Derselbe, Finanzwissenschaft III, Besondere Steuerlehre, 3. Aufl., Berlin, New York 1976
- Krause, K.P., Was die Bodenreformer bewußt verschweigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.10.1975, Nr. 229, S. 13
- Krause-Junk, G., Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung in: Wirtschaftsdienst, 54. Jg. (1974), S. 289 ff.
- Lange, H.G., Vier Jahre Städtebauförderungsgesetz, in: Der Städtetag, 28. Jg. (1975), S. 400 ff.

- Maunz, T., Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jg. (1975). S. 1 ff.
- Möller, H., Der Boden in der politischen Ökonomie, Wiesbaden 1967, Sitzungsberichte der wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Band 6, Jg. 1967, Nr. 1
- Müller, A., Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken, in: Schreiber, F., (Hrsg.): Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums, Stuttgart 1969, S. 43 ff.
- Musgrave, R.A., Musgrave P.B., Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 2. Band, Tübingen 1975
- von der Nahmer, N., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, Spezielle Steuerlehre, Köln und Opladen 1964
- von Nell-Breuning, O., Abschöpfung der Bodenwertsteigerung nach dem Entwurf eines Bundesbaugesetzes, in: Bundesbaublatt, H. 5 (1952), S. 181 ff. (zitiert als Aufsatz 2)
- Derselbe, Besteuerung des Bodenwertzuwachses, Köln 1972
- Derselbe, Der Planungswertausgleich (PlWA), in: Grundsatzfragen der Baugesetzgebung, Bonn, o.J. (1958) (Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 11) (zitiert als Aufsatz 1), S. 18 ff.
- Derselbe, Eine Lanze eingelegt für den Planungswertausgleich in: So planen und bauen, H. 2 (1970), S. 27 f.
- Derselbe, Steuerrechtliche Vorschläge zur Erfassung des Bodenwertzuwachses, in: Bundesbaublatt, H. 10 (1972), S. 459 ff.
- Neumark, F., Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970
- Derselbe, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961
- Peters, K.H., Die Bodenreform - Ende eines Kompromisses, Hamburg 1971
- Pfeiffer, U., Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, in: Thoss, R., (Hrsg.): Bodenordnung und Bodenpolitik, Münster 1972, S. 50 ff. (zitiert als Aufsatz 1)
- Derselbe, Überlegungen zur Theorie der Steuerung der Bodennutzung, in: Schreiber, F., (Hrsg.): Bodenordnung?, Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums, Stuttgart 1969, S. 29 ff.
- Pohl, W., Der Planungswertausgleich im System eines einheitlichen Bau- und Bodenrechts, in: Grundeigentum und bauliche Ordnung, Bonn 1955, S. 35 ff (zitiert als Aufsatz 2)

- Derselbe, Planungsausgleich durch Abschöpfen der Bodenwertsteigerung, in: Der Städtetag, 7. Jg. (1954), S. 55 ff. (zitiert als Aufsatz 1)
- Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932
- Rappold, O.W., Zur Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe, Münster 1974
- Raumordnungsbericht 1974, Bundestags-Drucksache 7/3582
- Risse, W.K., Grundzüge einer Theorie des Baubodenmarktes, Bonn 1974
- Derselbe, Planungswertausgleich bleibt fragwürdig, Beispiele für bebaute Grundstücke, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 28. Jg. (1975), S. 539 ff.
- Derselbe, Planungswertausgleich im Brennpunkt, Die Ermittlung des Endwertes bleibt schwierig, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 29. Jg. (1976), S. 112 ff.
- Rössler, R., Langner, J., Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten, 2. Aufl., Neuwied und Berlin 1966
- Schäfers, B., Der Boden in der Hierarchie der als sicher bewerteten Güter, in: Loeccumer Protokolle Nr. 9 - Das Dilemma der Bodenordnung, Loeccum 1967, S. 18 ff.
- Schmidt, K., Die Steuerprogression, Tübingen 1960
- Schneider, D., Besteuerung von Veräußerungsgewinnen und Verkaufsbereitschaft: der fragwürdige "lock-in-Effekt", in: Steuer und Wirtschaft, 53. (6.) Jg. (1976), S. 197 ff.
- Seele, W., Ausgleich von Werterhöhungen infolge städtebaulicher Entwicklung oder Neugestaltung - Zur Problematik des Planungswertausgleichs, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 37. Jg. (1975), S. 48 ff. (Dieser Aufsatz enthält wesentliche Teile des vom gleichen Verfasser erstellten Gutachtens: Ausgleich maßnahmenbedingter Bodenwerterhöhungen, Schriftenreihe o3 "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 47, 1976)
- Derselbe, Bauleitplanung und kommunale Bodenpolitik als Determinanten der Baulandpreisentwicklung, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 37. Jg. (1975), S. 138 ff.
- Derselbe, Bessere baurechtliche Instrumente für die Gemeinden durch eine Novellierung des Bundesbaugesetzes, in: Stadtbauwelt, 65. Jg. (1974), S. 10 ff.

- Derselbe, Bewertung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke in Entwicklungsbereichen, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 36. Jg. (1974), S. 161 ff.
- Stenographisches Protokoll, 31. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 5. Nov. 1964
- Stenographisches Protokoll, 33. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 12. Nov. 1974
- Stenographisches Protokoll, 44. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 22. Jan. 1975
- Stenographisches Protokoll, 48. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 21. April 1975
- Tiemann, M., Die Baulandpreise und ihre Entwicklung, in: Der Städtetag, 23. Jg. (1970), S. 562 ff.
- Derselbe, Zur Beziehung von Baunutzbarkeit und Bodenwert - Ermittlung von Umrechnungskoeffizienten, in: Vermessungswesen und Raumordnung, 38. Jg. (1976), S. 355 ff.
- Timm, H., Überwälzbarkeit und Wirkung der Bodenwertzuwachssteuer auf Bodenpreise und Preise von Bodennutzungen, in: Haller, H., Hauser, G., Schelbert-Syfrig, H. (Hrsg.): Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Wilhelm Bickel zum 70. Geburtstag, Tübingen 1973, S. 115 ff.
- Troll, M., Grund und Boden - Politik und Steuern, Heidelberg 1972
- Turvey, R., Development Charges and the Compensation-Betterment Problem, in: The Economic Journal, Vol. LXIII, 1953, S. 299 ff.
- Derselbe, The Economics of Real Property, An Analysis of Property Values and Patterns of Use, London 1957
- Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Bonn, o.J. (1958)
- Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Materialien zum Parteitag vom 28.11. bis 2.12.1972 Hannover, Bonn, o.J.
- Zur Reform der Bodenbesteuerung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Wiesbaden 1974
- Zwilling, E., Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim 1971
- Zwischenbericht des interministeriellen Arbeitskreises Baden-Württemberg über Maßnahmen zur Verbesserung des Bodenrechts und zur Entspannung des Baulandmarktes, Beilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg vom 25.7. 1973

Lebenslauf

Ich wurde am 07. Januar 1949 in Gensingen (Rheinhausen) als Sohn des Bundesbahnbeamten Fritz Schnorr und seiner Ehefrau Amalie geboren.

Von 1955 bis 1959 besuchte ich die Volksschule in Gensingen, danach das Stefan George-Gymnasium in Bingen, wo ich im Juni 1967 mein Abitur ablegte. Zwischen Oktober 1967 und März 1969 leistete ich meinen Grundwehrdienst bei der Bundeswehr.

Im Sommersemester 1969 begann ich mit dem Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, das ich im Mai 1974 mit der Diplomprüfung abschloß.

Unterstützt durch ein knapp zweijähriges Promotionsstipendium nach dem Graduiertenförderungsgesetz nahm ich im Sommer 1974 meine Dissertation in Angriff. Vom Sommersemester 1976 bis zum Wintersemester 1977 / 1978 arbeitete ich teilweise als wissenschaftliche Hilfskraft und z.T. als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftspolitik von Prof. R. Meimberg.

Seit dem 15. Februar 1978 bin ich in der volkswirtschaftlichen Abteilung einer deutschen Großbank angestellt.

Am 05. Februar 1979 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab.

Druck: Reinartz

Copier- und Offset-Center

Gaustraße 16, Telefon 06131/93670 + Kirschgarten 3, Telefon 06131/96202
6500 Mainz

